UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LES

# Cessions de Droits à indemnité

## Pour dommages de guerre

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

*Soutenue le 12 Juin 1923, à 15 h. 30*

PAR

**M. René JULLIANY**

JURY :

*Président* : M. CHRÉTIEN, Professeur.
*Suffragants* : MM. RENARD, Professeur.
HENRY, Professeur.

NANCY
IMPRIMERIE M. COLIN, 11, RUE DES QUATRE-ÉGLISES
—
1923

## ERRATA

Page 52, ligne 21 : après « créanciers », ajouter *Sauf les chirographaires* ; ligne 27 : après « créanciers de tous ordres », ajouter *sauf les chirographaires.*

Page 82, ligne 16 : après « immobilier », ajouter *à une coopérative ou.*

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LES

# Cessions de Droits à indemnité

## Pour dommages de guerre

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

*Soutenue le 12 Juin 1923, à 15 h. 30*

PAR

**M. René JULLIANY**

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

JURY :

*Président* : M. CHRÉTIEN, Professeur.

*Suffragants* : MM. RENARD, Professeur.
HENRY, Professeur.

NANCY
IMPRIMERIE M. COLIN, 11, RUE DES QUATRE-ÉGLISES
—
1923

# FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

*Doyen* : M. GENY (✲, ⚜ I).

*Doyen et professeur honoraire* : M. BINET (✲, ⚜ I).

*Professeurs honoraires* : MM. MAY (✲, ⚜ I) et GARNIER (⚜ I).

MM. CHRÉTIEN (⚜ I), professeur de Droit international public et privé.

GENY (✲, ⚜ I), professeur de Droit civil.

MICHON (⚜ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (⚜ I), professeur d'Économie politique.

MOREL (⚜ A), professeur de Droit civil, chargé de cours à la Faculté de Droit de Paris.

RENARD (⚜ I), professeur de Droit public.

HENRY, professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (⚜ A), professeur d'Économie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRŒLL (⚜ A), professeur d'Histoire du Droit.

OUDINOT (⚜ A, ✠), agrégé, détaché au Ministère des Régions libérées.

LALOUEL, agrégé, chargé des cours de Droit administratif, de Droit public et constitutionnel comparé et de Législation financière.

LESCOT, agrégé, chargé des cours de Droit commercial et de Voies d'exécution.

SIMONNET (⚜ I), docteur en Droit, chargé des cours de Droit civil (3e année) et de Droit civil (capacité).

GIGNOUX (✲, ✠), docteur en Droit, chargé des cours d'Economie politique (licence et doctorat).

VOIRIN (✠), docteur en Droit, chargé d'un cours de Droit civil (2e année).

MELIN (⚜ I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (⚜ I), secrétaire.

---

*La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.*

# INTRODUCTION

La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre, conclusion de la lente évolution d'une théorie de la responsabilité de l'Etat, consacre les principes d'une doctrine qui, jusqu'à cette époque, n'avait trouvé que des défenseurs impuissants à lui donner une sanction légale et effective. Non pas que des actes législatifs ne soient intervenus antérieurement au vote de la loi actuelle, mais les principes mêmes qui furent inscrits dans les lois des 11 août 1792 et 16-24 août 1793 restèrent à l'état de principes : les tribunaux n'ayant jamais été appelés à en constater l'existence. Du reste, il convient d'observer que la loi du 16-24 août 1793 ne concernait que la guerre du moment et n'avait pas, par conséquent, une portée générale.

Bien plus, après cet acte législatif qui consistait à reconnaître au citoyen le droit d'être indemnisé par l'Etat, un mouvement rétrograde se produisit. La loi du 19 vendémiaire an VI établit que, si l'Etat peut donner des indemnités aux victimes des faits de guerre, celles-ci ne peuvent invoquer contre lui aucun droit. Cette règle fut observée après les invasions de 1814-1815 et de 1870-1871, et c'est ainsi que l'on a pu dire que cette loi du 19 vendémiaire

an VI devint la base de la doctrine de droit public assimilant « les dommages de guerre à ceux résultant d'accidents de la nature constituant les fléaux imprévus » (1).

En vertu de cette assimilation, l'Etat avait pour devoir de secourir les citoyens atteints dans leurs biens, mais ceux-ci ne pouvaient que solliciter une libéralité sans avoir la possibilité de réclamer un dû. Cette idée de Vendémiaire fut donc celle appliquée au lendemain des invasions de 1814-1815 par la loi du 6 avril 1815 et après la guerre de 1870-1871 par la loi du 6 septembre 1871. Ces lois n'accordaient que des secours à ceux dont la lutte avait éprouvé le patrimoine.

Ces secours, comme leur nom l'indique, n'étaient pas la réparation intégrale des dommages subis, c'étaient des « dédommagements » que le législateur du moment accordait aux sinistrés.

Cette doctrine semblait donc solidement établie et les auteurs enseignaient « qu'en ce qui touche les faits de « guerre, il est de principe que les pertes et dommages « de toute nature qu'ils occasionnent, soit qu'ils proviennent de l'ennemi, soit qu'ils résultent des nécessités de « la défense nationale, ne peuvent donner lieu à aucune « réclamation d'indemnité. La nation seule peut décider « par l'organe de ses représentants dans quelle mesure « elle croit juste et possible d'indemniser ceux que la « guerre a le plus cruellement éprouvés » (2).

Telle était la consécration de la règle de l'irresponsabilité de l'Etat à raison des faits de guerre. Toutefois,

---

(1) Rolland. — La loi du 17 avril 1919. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.*

(2) Laférière. — *Traité de la juridiction administrative.*

dans certains cas, du reste limités, le citoyen pouvait user de droits à l'égard de la puissance publique en s'appuyant sur des textes les lui conférant. La loi du 3 juillet 1877, complétée par des lois postérieures, lui permettait de réclamer le paiement des réquisitions subies. La loi du 8-10 juillet 1791 autorisait le paiement d'indemnité pour démolition de bâtiments ou dommages causés par les inondations tendues pour la défense dans les places de guerre en état de guerre. Ces deux textes ne prévoyaient qu'une réparation limitée des dommages causés au patrimoine du citoyen victime de la guerre : et l'on était encore loin de l'affirmation du principe du « droit à réparation intégrale ».

L'état du droit public sur cette question en était là quand au lendemain de la déclaration de guerre, le Parlement français faisait table rase des principes énoncés durant un siècle et reconnaissait légalement, en décembre 1914, le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. Au cours de la discussion de la loi de finances, le Parlement affirmait qu'une loi spéciale déterminerait « les conditions dans lesquelles s'exer-« cerait le droit à réparation des dommages matériels « résultant des faits de guerre » et il allouait un premier crédit de 300 millions pour les besoins urgents (article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914).

Ce principe admis, des dispositions transitoires se succédaient, instituées par le décret du 20 juillet 1915. Mais les juridictions nouvellement créées et chargées de l'appréciation des dommages ne prirent pas toutes la même base pour leur évaluation. Il importait donc, pour éviter des conséquences préjudiciables tant aux intérêts de l'Etat qu'à ceux du sinistré, de fixer définitivement et

complètement le droit nouveau : ce fut le rôle de la loi du 17 avril 1919.

Cette loi consacrant désormais un principe de droit public nouveau devait l'affirmer dès son début. L'article premier pose que « la République proclame l'égalité et « la solidarité de tous les Français devant les charges de « la guerre. »

Ainsi donc, la source de ce droit nouveau, c'est la solidarité nationale qui, de doctrine philosophique, devient doctrine juridique en face des effets d'une guerre dont les prévisions les plus sûres et les plus étudiées n'avaient pu entrevoir les conséquences. L'Etat, personnifiant juridiquement la Nation, doit autre chose qu'un « secours » à ceux qui ont été les victimes, dans leurs biens, pour la cause commune, il doit une « réparation intégrale ». Mais ce « droit à réparation » que le législateur a accordé au sinistré, comment s'acquiert-il et qui peut l'exercer ?

Le droit à réparation naît dans la personne des victimes de la guerre par le seul fait qu'elles ont subi un dommage de guerre, certain, matériel et direct. Ce droit existe dans le patrimoine à partir du moment où le dommage a été subi. Mais tous les sinistrés n'ont pas le droit de s'en prévaloir, il était juste de ne l'accorder qu'aux personnes liées par la solidarité nationale, c'est-à-dire aux personnes physiques ou morales qui ont la nationalité française. L'étranger ne peut pas s'en prévaloir, si ce n'est dans les conditions prévues par les accords diplomatiques intervenus.

Nous n'avons pas à pousser plus loin cet aperçu sur les généralités de la loi du 17 avril 1919, ce serait sortir du cadre de l'étude que nous nous sommes proposé. Il nous suffit de connaître le titulaire du droit à réparation

et de savoir qu'il peut, à l'aide d'une procédure instaurée par la loi, obtenir une indemnité pour les dommages subis. Mais il est nécessaire maintenant d'étudier si ce droit est transmissible et dans quelles conditions, car si le législateur, réglementant l'exercice de ce droit, a reconnu qu'il était transmissible suivant le droit commun aux héritiers, il n'a pas laissé au sinistré la liberté entière de sa transmission. Il a institué une procédure spéciale pour la cession de ce droit et c'est cette réglementation, avec les conséquences qu'elle entraîne, que nous étudierons dans les chapitres suivants. Nous examinerons ainsi successivement les principes posés par la loi du 17 avril 1919 sur les cessions de dommages de guerre, les réformes apportées par la loi du 30 avril 1921 et enfin le dernier état du droit d'après la loi du 18 juillet 1922.

## CHAPITRE PREMIER

### Les conditions de vote des articles de la loi du 17 avril 1919, réglementant les cessions

Les textes réglementant la matière des cessions de dommages de guerre sont insérés dans la loi du 17 avril 1919 sous les articles 8, 10, 43, 49. Il nous paraît utile de les rappeler ici dans l'ordre où nous les étudierons, c'est-à-dire inversement à leur numérotage, estimant qu'en bonne logique il convient de placer à la base du système les éléments mêmes de la thèse qui a fini par triompher après une longue discussion.

L'article 49 était primitivement ainsi conçu : « En cas « de remploi ou de réinvestissement, le droit à indemnité « peut être cédé ou délégué dans les conditions prévues « par les articles 1689 et suivants du Code civil, avec « l'autorisation motivée du tribunal civil donnée en « chambre du conseil après avis du ministère public ; « les actes constatant la cession ou la délégation sont « exempts de tous droits de timbre et d'enregistrement.

« La même disposition est applicable lorsque la cession « est faite à une société de crédit immobilier, à une « coopérative ou à une société d'habitations à bon marché « ayant assumé les charges de la reconstitution de l'im-

« meuble ou encore à l'une des sociétés ou œuvres de « bienfaisance spécialement agréée par le Ministre chargé « de la reconstitution des régions libérées.

« Lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé « leur droit à une société de crédit immobilier, à une « coopérative ou à une société d'habitations à bon mar- « ché, celle-ci peut leur consentir les prêts nécessaires à « la reconstitution de l'immeuble sans qu'ils aient ni « à justifier de la possession d'une valeur équivalente « au cinquième du montant du prêt, ni à fournir une « garantie hypothécaire, ni à contracter une assurance « sur la vie. »

L'article 43, dont nous ne reproduisons que le premier alinéa, intéressant seul les cessions, décide que : « Lors- « qu'une décision définitive est intervenue au sujet d'une « ou plusieurs des catégories de dommages énoncées à « l'article 2 ou pour les dommages visés à l'article 15, « chacun des extraits délivrés à l'attributaire conformé- « ment à l'article 41 est sur sa demande, échangé, dans « le délai de deux mois et par les soins du Ministre des « Finances, contre un titre constatant le montant de la « somme attributrice pour la réparation de la perte subie. « Ce titre n'est pas négociable, il peut faire l'objet « d'avances dans les conditions qui seront déterminées « par arrêtés pris par les Ministres des Finances et des « Régions libérées ; il peut également, avec l'autorisation « motivée du Tribunal civil donnée en chambre du « Conseil, après avis du ministère public, être transporté « conformément aux prescriptions des articles 1689 et « suivants du Code civil ou remis en nantissement aux « termes des articles 2071 et suivants du même Code. »

Et l'article 8 réglementant la remise, au sinistré qui

n'effectue pas le remploi, des titres représentant le montant de la perte subie, stipule dans son deuxième alinéa : « Ces titres sont inaliénables pendant cinq ans à dater « de la remise aux attributaires ; ils pourront toutefois « pendant ce délai faire l'objet de cessions sur autorisa- « tion motivée du Tribunal civil, en chambre du Conseil, « le ministère public entendu. Il pourra être appelé de « la décision de la première instance devant la Cour qui « statuera en chambre du Conseil et comme en matière « sommaire.

« Sera nulle toute aliénation effectuée en violation des « dispositions qui précèdent ; la nullité sera prononcée « à la requête du Ministre des Finances. »

Enfin, l'article 10, alinéa 11, précise que : « Les oppo- « sitions au paiement doivent être formées et les cessions « et délégations d'indemnité signifiées entre les mains « des trésoriers généraux et des receveurs des Finances « dans le mois qui suivra la fixation définitive de l'indem- « nité. Elles seront, dans le délai de huitaine, inscrites, « à peine de nullité, sur un registre tenu au greffe du « Tribunal des dommages de guerre. Passé ce délai, les « paiements effectués sont valables. »

Tels sont les textes qui ont été votés et promulgués et qui ont constitué dès que la loi du 17 avril 1919 a été appliquée le premier état du droit des cessions de dommages de guerre. Il est nécessaire de savoir dans quelles conditions ils ont été votés et, après avoir étudié leur contenu, quelles ont été les conséquences de leur application.

Pour comprendre les exigences de l'article 49, qui a été et demeure même après les modifications intervenues, la base fondamentale des principes réglementant les ces-

sions de dommage de guerre, il convient de rappeler les circonstances dans lesquelles la loi a été votée.

Nous savons déjà que le principe même du droit à réparation avait eu de la difficulté à être reconnu. L'élaboration de la loi fut, abstraction faite de cette question, des plus laborieuses et des plus difficiles. Deux thèses soutenues avec autant de conviction par la Chambre et le Sénat, se disputaient les assises de la loi. La Chambre soutenait la théorie du droit social, le Sénat celle du droit individuel. Pour la Chambre, la réparation du dommage causé au sinistré était une obligation de l'Etat, fondée non pas sur l'atteinte portée à la propriété individuelle, mais bien sur « le moyen de collaborer à la reconstitution nationale ». On retrouve cette théorie longuement exposée par M. Klotz, président de la Commission des dommages de guerre à la séance du 23 janvier 1917 (1). Qu'il nous suffise ici, pour en montrer le véritable caractère, de rappeler les paroles de M. Viviani, partisan de cette thèse à tendances socialistes, parlant des sinistrés attributaires en ces termes : « Nous les considérons beaucoup « plus comme dépositaires et intermédiaires que comme « les véritables bénéficiaires. » A cette thèse soutenue par la Chambre des Députés, le Sénat répondait par la thèse du droit individuel qui considère la réparation du dommage causé au sinistré comme une obligation de l'Etat fondée sur les liens de solidarité qui unissent ensemble tous les citoyens d'un même pays. Cette opposition de vue n'était pas purement doctrinale, elle devait avoir des conséquences pour le remploi. Naturellement le Sénat, partisan du droit individuel, admettait le droit à liberté

(1) *J. O.* du 27 janvier 1917, p. 136.

du remploi, ce qui permettait au sinistré d'être attributaire dans tous les cas, de la valeur des dommages subis au cours des hostilités et de recevoir en cas de reconstitution de son patrimoine des frais supplémentaires nécessaires à cette opération.

Au contraire, pour les partisans de la théorie du droit social, la reconstitution du patrimoine était chose obligatoire. Si le sinistré ne reconstitue pas, s'il ne remploie pas, il perd tout droit à indemnité, même pour la perte subie. Cette conséquence logique devait être draconnienne si elle avait été appliquée sans tempérament. Pour la rendre acceptable, il fallait l'adapter à certaines circonstances et en atténuer la rigueur. On admettrait donc, disaient les partisans de la théorie du droit social, que le sinistré pourrait dans certains cas être dispensé du remploi par le tribunal.

Comme il arrive fréquemment lorsque la Chambre et le Sénat sont en opposition sur des principes et qu'il importe d'aboutir rapidement dans l'intérêt général, une transaction intervint aux termes de laquelle le sinistré touche dans tous les cas la perte subie, mais ne reçoit les frais supplémentaires que s'il reconstitue ou reconstruit. Le Sénat voyait donc la partie la plus importante de sa thèse triompher. Cependant les partisans du remploi obligatoire ou plus exactement, du remploi obligatoire avec, dans certains cas, dispense accordée par le tribunal, eurent gain de cause en matière de cession. En effet, si l'on avait admis complètement la thèse du droit individuel, on devait reconnaître au sinistré la libre disposition de son indemnité. Il n'en fut pas ainsi et dans l'intérêt du sinistré et de l'Etat, mais plus peut-être dans l'intérêt de ce dernier, la disposition de l'indemnité était désormais sou-

mise à une formalité spéciale, l'autorisation du tribunal.

Il importe de préciser cette particularité de la loi du 17 avril 1919 et de délimiter exactement son champ d'application. Ainsi que le fait remarquer M. Rolland dans ses articles sur la loi du 17 avril 1919 dans la *Revue de Droit public et de Sciences politiques en France et à l'Etranger* (avril, mai, juin 1919), « il ne s'agit pas de « savoir si un bien endommagé par un événement de « guerre peut être transmis dans son état actuel de dété- « rioration, si le propriétaire d'un immeuble aux trois « quarts démoli peut le céder à titre gratuit ou à titre « onéreux dans son état d'immeuble aux trois quarts « démoli. Rien n'empêche ou n'entrave d'une façon parti- « culière les cessions de ce genre. »

Il convient toutefois, ainsi que le fait observer le savant professeur, de réserver l'hypothèse très spéciale prévue à l'article 50, hypothèse dans laquelle le sinistré ayant vendu antérieurement à la promulgation de la loi le sol sur lequel était situé l'immeuble détruit ou endommagé, et désirant faire le remploi, peut demander au Tribunal civil en chambre du Conseil la résiliation de la vente à charge de rembourser le prix payé et les loyaux coûts du contrat. L'autorisation du tribunal n'est donc pas nécessaire pour la transmission de la propriété elle-même. Nous étudierons du reste cette question plus en détail au cours de notre exposé. Ce que la loi du 17 avril 1919 a soumis à l'autorisation du tribunal, c'est la transmission du droit à indemnité.

C'est en partant de cette idée que fut voté l'article 49 et nous connaissons le principe qu'il contient. Nous ne sommes plus uniquement en présence du droit commun réglementant les cessions de créance. Si les dispositions

des articles 1689 et suivants du Code civil sont applicables aux cessions de droits à indemnité pour dommages de guerre, du moins une formalité nouvelle vient s'y superposer. Afin d'éviter les abus possibles : les cessions faites aux spéculateurs, le préjudice causé aux régions dévastées par l'abandon de commerces, d'industries utiles à leur relèvement et à leur vie économique, il était juste d'instituer cette formalité supplémentaire et de permettre à la justice de statuer sur le bien-fondé de l'aliénation.

Etudions maintenant les textes réglementant la question.

## CHAPITRE II

# Les premiers textes réglementant les cessions. La loi du 17 avril 1919

### Qui peut céder — Que peut-on céder — A qui peut-on céder — Comment peut-on céder

Nous avons déjà indiqué que la loi du 17 avril 1919 avait subi de nombreuses modifications depuis sa promulgation et que le régime des cessions avait particulièrement été l'objet de retouches et d'essais de mise au point par les lois subséquentes du 30 avril 1921 et du 18 juillet 1922. Mais les grands principes n'ont pas été modifiés, ils ont subi des transformations que nous étudierons dans les parties de cette étude consacrées aux lois des 30 avril 1921 et 18 juillet 1922. Dès maintenant, en entrant dans le cœur de la question, il convient de déterminer les personnes qui peuvent céder, ce qu'on peut céder, à qui l'on peut céder, comment on peut céder et quels sont les effets de la cession.

### Qui peut céder

Tout Français, par le fait qu'un des biens de son patrimoine a été atteint par un événement de guerre et a subi un dommage certain, matériel et direct, a droit à une

indemnité déterminée par la loi du 17 avril 1919. Le bien est remplacé dans le patrimoine par un droit de créance sur l'Etat français. Le sinistré peut conserver ce droit de créance et attendre que cette créance soit déterminée par les organes d'évaluation compétents (Commission cantonale et, s'il y a lieu, Tribunal des dommages de guerre et Commission supérieure). Mais l'attente de la fixation de l'indemnité peut être parfois fort longue. Il est en effet nécessaire d'établir antérieurement les qualités du demandeur, c'est-à-dire sa nationalité, sa capacité, ses droits de propriété sur le bien sinistré ; il faut ensuite procéder à l'expertise, puis le dossier doit être soumis à la Commission cantonale. En admettant même qu'une conciliation intervienne devant cette Commission, sans que la procédure soit poursuivie devant les juridictions d'évaluation supérieures, le sinistré devra attendre un certain délai, qui doit être de deux mois maximum, pour recevoir les titres de créances. La possession elle-même de ces titres ne lui donnera pas la possibilité d'être payé immédiatement : ils représentent en effet d'une part la perte subie, d'autre part les frais supplémentaires, déterminés par la différence entre la valeur 1914 du bien sinistré et la valeur de remplacement actuelle. Or, le paiement des frais supplémentaires est subordonné au remploi, c'est-à-dire à la reconstitution du patrimoine sinistré et lorsque le sinistré ne procède pas à cette reconstitution, il ne reçoit qu'un titre représentant la perte subie payable par annuités.

De ce résumé de la procédure de paiement il résulte que l'attente du règlement définitif est longue. Or, il arrive fréquemment que le sinistré a besoin d'argent avant d'être en possession de ses titres. Même pour le

sinistré qui est en possession de ses titres, mais qui ne procède pas au remploi parce qu'il abandonne les régions dévastées pour une terre plus hospitalière, il y a souvent intérêt à monnayer les titres de créance. Aussi le législateur, qui a mis tout en œuvre pour retenir les sinistrés au lieu du sinistre ou tout au moins dans un certain rayon, a-t-il du moins admis la possibilité pour eux de céder leur dommage soit avant la fixation de l'indemnité, soit après sa détermination. Dans le premier cas nous nous trouvons en présence d'une cession du droit à indemnité au sens strict du mot, et dans le second cas d'une cession de titre d'indemnité.

Ainsi donc, tout sinistré peut céder son droit à indemnité ou les titres représentant la fixation définitive de cette indemnité.

Nous avons déjà dit que la possibilité de céder un droit, suppose dans la personne du sinistré la qualité de titulaire de ce droit. Il ne nous paraît donc pas utile d'insister sur la nécessité pour le cédant d'être français au moment du dommage pour que le droit à réparation puisse se fixer sur sa tête et qu'il puisse ensuite le transmettre. Nous ajoutons toutefois que l'accord franco-belge du 9 octobre 1919 reconnaît aux Belges le droit de se prévaloir de la loi du 17 avril 1919 et que toute convention diplomatique peut étendre aux étrangers les principes appliquables aux nationaux français. C'est du reste dans cette éventualité que l'évaluation de dommages causés à des biens sinistrés appartenant à des étrangers doit être faite à titre conservatoire au cas où des accords ultérieurs interviendraient sur la possibilité pour eux de se réclamer du bénéfice de la loi du 17 avril 1919.

## Que peut-on céder

La loi du 17 avril 1919 autorise le sinistré à céder : soit son droit à indemnité avant le passage en Commission cantonale, c'est-à-dire avant la fixation de l'indemnité et c'est alors par application de l'article 49, soit les titres de créances après la fixation de l'indemnité et dans ce cas c'est l'article 43 qui réglemente la cession. Nous reviendrons ultérieurement sur ces deux modes de cession.

Mais dans cette grande division des cessions de dommages de guerre, on peut distinguer plusieurs cas :

Le sinistré peut en effet vouloir céder uniquement l'indemnité à laquelle il a droit tout en conservant, par exemple, l'immeuble endommagé. Cette cession est possible et l'article 49 lui est applicable si elle est faite avant la détermination de l'indemnité ; dans le cas où la cession est postérieure à la fixation de l'indemnité, l'article 43 trouve son application.

Cependant, le plus souvent, la cession sera accessoire à la vente du bien endommagé. Par exemple, le sinistré cédera un immeuble endommagé et en même temps il subrogera le cessionnaire dans tous ses droits relativement à l'indemnité. L'opération se décompose dans ce cas en deux éléments : une vente de l'immeuble dans son état actuel et une cession de l'indemnité afférente à cet immeuble ; mais au point de vue de la loi du 17 avril 1919, l'élément dominant est la cession et, dans l'hypothèse présente, il faudra remplir les formalités imposées pour les cessions « car la loi ne fait aucune distinction entre

« le cas où l'indemnité est cédée à titre principal et le « cas où la cession est l'accessoire d'une vente » (1).

Lorsque les formalités requises pour valider la cession auront été remplies, formalités que nous étudierons plus loin, l'acquéreur se trouvera, dans les deux hypothèses susvisées, mis à la place du vendeur et c'est à lui que l'indemnité devra être versée. Cette nouvelle situation entraîne pour lui les conséquences suivantes : si l'indemnité n'est pas encore fixée, c'est au cessionnaire à poursuivre la procédure devant les juridictions d'évaluation, c'est en son nom que doivent être établis les titres de créance, c'est à lui enfin qu'incombe le parti à prendre de remployer ou non ce qui lui permettra d'obtenir, comme l'aurait obtenu le sinistré primitif lui-même, le paiement des frais supplémentaires en cas de reconstitution.

Nous reprendrons du reste dans le paragraphe consacré aux « effets des cessions », l'étude approfondie de ces conséquences de la cession.

Notons enfin que le sinistré peut vendre le bien endommagé dans son état actuel en conservant l'indemnité qui lui est ou sera accordée. Cette opération sera pratiquement très rare, elle est en tout cas possible, mais dans cette hypothèse il n'y a pas cession d'indemnité, il y a seulement une vente pure et simple et les formalités prescrites par les articles 43 et 49 de la loi du 17 avril 1919 ne sont pas applicables.

En résumé, le sinistré propriétaire de biens endommagés peut prendre plusieurs partis : 1° ou conserver les

---

(1) Extrait du Répertoire général pratique du Notariat et de l'Enregistrement du 30 juin 1919.

droits et obligations que lui donne la loi du 17 avril 1919 ; 2° ou conserver les biens endommagés et céder l'indemnité qui leur est afférente ; 3° ou céder les biens endommagés et l'indemnité, ou enfin 4° conserver l'indemnité et vendre les biens dans l'état où ils se trouvent. La loi du 17 avril 1919 ne prescrit les formalités des articles 43 et 49 que dans les deuxième et troisième hypothèses, c'est-à-dire là où il y a cession d'indemnité ou cession de biens et d'indemnité.

### A qui peut-on céder

La question de savoir à qui l'on peut céder est intimement rattachée à celle plus générale de la transmissibilité du droit à indemnité pour dommages de guerre. Aussi étudierons-nous d'abord les principes réglementant ce transfert. Nous avons dit précédemment qu'il est certain que le droit à réparation passe aux héritiers des sinistrés dans les mêmes conditions que les autres éléments du patrimoine. Les travaux préparatoires et la loi l'indiquent d'une manière incontestable et il suffit de se reporter aux rapports de M. Desplas à la Chambre (page 155) et au premier rapport de M. Raynald au Sénat (page 85). D'autre part l'article 3, § 1, stipule que « sont admis à « l'exercice du droit à l'indemnité les particuliers et leurs « héritiers, etc... »

L'on doit également conclure que « cette règle s'appli- « que même si les victimes sont décédées avant la pro- « mulgation de la loi. La chose n'allait pas absolument « d'elle-même à raison de la nouveauté du droit organisé. « Mais si le droit est nouveau, c'est en tant qu'il n'existait « pas pratiquement avant la loi. Pour le reste, il remonte

« au jour du dommage. Il existait virtuellement avant la « promulgation de la loi. M. Desplas dans son rapport « a indiqué qu'il existait en puissance, que le sinistré « avait dans son patrimoine un droit éventuel à indem- « nité » (1).

On voit donc que la qualité d'héritier suffit, pour que le droit à indemnité soit transmissible à quiconque la revêt à l'égard du sinistré décédé. Certains commentateurs de la loi, précisant son esprit, ont ajouté que l'héritier doit encore être Français au moment de la promulgation de la loi et à celui où il réclame l'indemnité. Cette inter prétation (dont nous allons voir tout l'intérêt en matière de cession) a été notamment soutenu par M. Rolland, qui déclare que la logique de la loi le veut ainsi. Du reste, ce savant auteur s'appuie sur les déclarations du rapporteur à la Chambre des Députés en réponse à une observation de M. Puech : « Notre loi n'admet pas les étran- « gers au nombre des attributaires de l'indemnité, quel « que soit le chemin par lequel ils voudraient l'obtenir, « elle leur sera refusée, ils ne pourront y accéder que par « les traités dont M. le Garde des Sceaux parlait tout à « l'heure » (2).

La conclusion de cet exposé des principes généraux de la transmissibilité du droit est que les mêmes règles doivent s'appliquer pour la transmission du droit à indemnité par la voie de la cession. On peut donc nettement affirmer que le bénéficiaire d'une cession de droit à indemnité pour dommages doit être de nationalité française ou d'une nationalité étrangère pouvant se réclamer

(1) Rolland — *Op. cit.*, p. 52.

(2) Chambre des députés, 5 octobre 1916. *J. O.*, p. 2010.

d'une convention diplomatique intéressant cette question. Cette solution admise par la doctrine est également celle de l'Administration des Régions libérées. A une question posée par le Préfet du Nord au Ministre des Régions libérées sur le point de savoir si un étranger pouvait être cessionnaire, celui-ci répondait en effet par la lettre suivante le 30 juin 1919 :

« Vous m'avez consulté sur le point de savoir si le droit « à indemnité résultant de faits de guerre pouvait être « cédé à un étranger.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que cette ques- « tion ne peut être tranchée qu'en s'inspirantdes principes « généraux du droit insérés dans l'article 11 du Code « civil.

« L'étranger jouira en France des mêmes droits civils « que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par « les traités de la nation à laquelle cet étranger appar- « tiendra.

« Dans ces conditions, tout étranger pourra devenir « régulièrement cessionnaire du droit à indemnité accordé « aux Français si ceux-ci jouissent de la même faculté « dans le pays auquel il appartient en vertu de la loi » (1).

On peut donc conclure, sur la question de savoir à qui l'on peut céder, que la cession peut être faite à un Français dans tous les cas et à un étranger dans l'hypothèse seule, où une convention diplomatique, passée entre la France et le pays auquel ressortit l'étranger, admettrait la réciprocité pour le Français. En l'état actuel de la législation, il n'existe qu'une convention diplomatique inter-

(1) *Bulletin départemental du Nord*, nº 12, juin 1920.

venue entre la France et la Belgique pour l'application de la loi du 17 avril 1919, qui reconnaisse la possibilité de cession de l'indemnité pour dommages de guerre entre un Français et un Belge et réciproquement.

Il est compréhensible que l'on ne puisse admettre, à moins d'accords diplomatiques, la cession à un étranger d'un droit à indemnité reconnu à un Français. L'intérêt national ne serait pas sauvegardé s'il en était autrement, puisque le patrimoine national s'appauvrirait d'autant et que la reconstitution telle qu'elle doit se faire dans l'idée de la loi du 17 avril 1919 perdrait le caractère qu'on a voulu lui donner, c'est-à-dire d'une part celui d'une restauration du patrimoine individuel et d'autre part aussi d'une restauration du patrimoine national.

Il ne semble pas que de nouvelles conventions soient près d'être conclues entre la France et d'autres puissances alliées. La disproportion entre les dommages de guerre subis par la France et ceux subis par les autres puissances, la Belgique exceptée, explique que des accords internationaux nouveaux aient peu de chance d'aboutir. Il était cependant question d'en conclure avec l'Italie, mais seules des conversations ont été entamées et pour l'instant elles n'ont pas donné de résultats tangibles.

### Comment peut-on céder

Nous avons déjà indiqué dans l'introduction de cette étude que les cessions de droits à indemnité pour dommages de guerre ne sont pas libres et sont soumises à certaines formalités essentielles sans lesquelles le droit du cessionnaire ne peut être reconnu. Nous avons également spécifié que ces formalités obligatoires ne sont

requises qu'en cas de cession proprement dite, c'est-à-dire de transmission du droit à indemnité à titre onéreux. Le législateur du 17 avril 1919 est resté muet sur la procédure à suivre pour les transmissions du droit à indemnité à titre gratuit par acte entre vifs et par testament. Lors de la discussion de la loi devant la Chambre et le Sénat il n'en fut pas question et les travaux préparatoires n'en font pas mention. Le droit commun est donc appliquable en la matière et aucune difficulté ne naît de l'application de ce droit.

Au contraire le droit spécial de la loi du 17 avril 1919 a été instauré pour les cessions à titre onéreux. Qu'il s'agisse d'une cession de titre de créance ou d'une cession du droit à indemnité non encore déterminée, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation de céder du Tribunal civil et de procéder à certaines formalités de signification de la cession et à son inscription au Greffe du Tribunal des Dommages de guerre.

Pour l'étude des formalités requises pour la validité de la cession, sous l'empire des textes primitifs tels qu'ils furent promulgués le 17 avril 1919, nous envisagerons les hypothèses suivantes indiquées dans le précédent paragraphe, intitulé : « Que peut-on céder » : 1° Cession de l'indemnité séparément ; 2° Cession accessoire à la vente d'un bien endommagé, et 3° nous examinerons ensuite l'éventualité de la cession après la fixation de l'indemnité.

Remarquons préliminairement que dans toutes les hypothèses la loi ne prescrit pas que la cession soit faite par acte authentique. Le ministère d'un notaire n'est donc pas obligatoire et l'acte de cession peut parfaitement être fait sous seing privé.

### Cession de l'indemnité séparément

Lorsqu'un bien a été endommagé par fait de guerre et qu'une indemnité est due au sinistré, celui-ci peut céder son indemnité tout en conservant le bien dans son patrimoine. Il a la possibilité de faire cette opération soit avant, soit après la fixation de l'indemnité, c'est-à-dire après le passage en Commission cantonale ou devant les juridictions d'évaluation : Tribunal des Dommages de Guerre et Commission Supérieure. Plaçons-nous pour l'instant dans l'hypothèse de la cession, avant la fixation de l'indemnité. Nous sommes en présence de la cession de droits à indemnité proprement dite, telle qu'elle est régie par l'article 49. Cette cession est possible, nous dit cet article, en observant les conditions prévues par les articles 1689 et suivants du Code civil et avec l'autorisation du tribunal.

Etudions ces formalités, mais auparavant remarquons que l'article 49, ancien, débute par ces mots : « En cas de remploi ou de réinvestissement, le droit à indemnité peut être cédé ou délégué... » Doit-on en déduire que sous le régime de l'ancien article 49 la cession ne pouvait avoir lieu que dans le cas de remploi ou de réinvestissement ? Ce serait méconnaître l'intention du législateur et donner une interprétation à contrario trop rigoureuse.

En effet, si l'on se reporte à la rédaction primitive de l'article 49, les mots « en cas de remploi ou de réinvestissement » n'y figuraient pas. C'est au cours de la discussion de la loi qu'ils ont été ajoutés sans qu'aucune explication ait été fournie sur ce point. Cependant M. Rolland estime, dans son article précité sur la loi du 17 avril 1919,

que le seul sens qu'on puisse donner à ces mots est que le cédant et le cessionnaire devaient prendre l'engagement de réinvestir ou de remployer. Le savant auteur aboutissait ainsi à l'interprétation restrictive donnée plus haut. Elle ne nous paraît pas exacte en raison des circonstances de fait qui ont entouré le vote de l'ancien article 49. D'autres auteurs ont donné des premiers mots de l'article 49 une explication différente : « Les premiers mots « par lesquels débute l'article 49 : « En cas de remploi « et de réinvestissement », pourraient faire croire que le « droit de cession ne s'applique qu'aux indemnités immo- « bilières, les seules pour lesquelles il puisse être ques- « tion de remploi. Il n'en est rien pourtant. Une telle « distinction entre les indemnités immobilières et mobi- « lières, outre qu'elle n'existe pas sous l'article 43 pour « les cessions de titres, n'aurait aucune raison d'être, « elle ne pourrait qu'être nuisible à l'œuvre de la recons- « titution en empêchant, par exemple, la cession d'une « exploitation industrielle dont les éléments sont mobi- « liers et forment un tout indivisible. Telle n'a d'ailleurs « jamais été la pensée du législateur. Les diverses rédac- « tions de l'article 49 (1) étaient toutes conçues en termes « aussi généraux que possible. C'est seulement le 10 avril « 1919 (2) qu'a été introduite sans explication la formule « en cas de remploi ou de réinvestissement » et il n'est « pas admissible qu'on ait voulu par cette adjonction

---

(1) Chambre, 16 janvier 1917, *J. O*, p. 52 ; Sénat, 21 déc. 1917, *J. O.*, p. 1149 ; Chambre, 29 janvier 1919, *J. O.*, p. 284 ; Sénat, 25 mars 1919, *J. O.*, p. 942.

(2) Chambre *J. O.*, p. 1851.

« qui a passé à peu près inaperçue, apporter une limi-
« tation aussi considérable aux droits des sinistrés (1).

L'explication que donne M. Bayart de cette adjonction est la suivante : « Cette addition répond vraisemblable-
« ment au souci du législateur d'apporter aux droits de
« cession du non remployeur, avant toute évaluation,
« une limitation correspondante à celle apportée après
« évaluation par l'article 8, qui stipule en cas de non rem-
« ploi le paiement en titre inaliénable. Le soin pris par
« M. Marin de faire assimiler à ce point de vue le réin-
« vestissement au remploi, ainsi que l'avait également
« fait l'article 8 (2), marque bien qu'il s'agit uniquement
« dans ce texte d'une précaution prise contre le non rem-
« ployeur et non d'une restriction vis-à-vis de l'attribu-
« taire d'une indemnité mobilière pour lequel il n'y a
« pas de remploi possible » (3).

Du reste cette discussion n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt restrospectif, car les mots « en cas de remploi et « de réinvestissement » ont été supprimés par la loi du 18 juillet 1922, dernier état du droit des cessions. Nous ajoutons que dans toutes les cessions faites sous le régime de l'article 49 primitif, la doctrine et la jurisprudence admettaient la validité de l'acte sans obliger le cessionnaire à souscrire immédiatement au remploi.

---

(1) P. Bayart. — *La Réparation des dommages de guerre.*

(2) Chambre, 10 avril 1919, *J. O.*, p 1851.

(3) P. Bayart, p. 117.

### Formes de la cession

La cession doit être faite dans les formes prescrites par les articles 1689 et suivants du Code civil. Les dits articles sont ainsi conçus :

Article 1689. — « Dans le transport d'une créance, « d'un droit ou d'une action sur un tiers, la délivrance « s'opère entre le cédant et le cessionnaire par la remise « du titre. »

Article 1690. — « Le cessionnaire n'est saisi à l'égard « des tiers que par la signification du transport faite au « débiteur.

« Néanmoins, le cessionnaire peut être également saisi « par l'acceptation du transport faite par le débiteur dans « un acte authentique. »

Entre les parties, la cession est parfaite lorsque les éléments constitutifs du contrat se trouvent réunis, mais à l'égard des tiers la cession ne le devient que par l'accomplissement de l'une des deux formalités prescrites par l'article 1690. En ce qui concerne la cession de droits à indemnité pour dommages de guerre la signification de la cession, par ministère d'huissier, est le mode normal prévu par la loi du 17 avril 1919, pour faire connaître à l'Etat son nouveau créancier.

### Signification de la cession

La signification de la cession a pour but de donner à l'acte une publicité certaine à l'égard de l'Etat, qui est, en l'espèce, le débiteur cédé. A qui doit-elle être faite ? L'article 10, § 11, répond : « Les oppositions au paiement

« doivent être formées et les cessions et délégations d'in-
« demnités signifiées entre les mains des trésoriers-payeurs
« généraux et des receveurs des finances dans le mois qui
« suivra la fixation définitive de l'indemnité. Elles seront
« dans le délai de huitaine inscrites, à peine de nullité,
« sur un registre tenu au greffe du Tribunal des dom-
« mages de guerre. Passé ce délai, les paiements effectués
« sont valables. »

La loi ne dit pas auxquels de ces fonctionnaires, trésoriers-payeurs généraux et receveurs des finances, doit se faire la signification. En l'absence de texte, il est logique de s'inspirer du droit commun et d'admettre la compétence territoriale du trésorier-payeur général et du receveur des finances de l'arrondissement, dans lequel sont situés les biens sinistrés.

Il a paru dès l'abord étrange que la loi exigeât que la signification fût faite tant au trésorier-payeur général qu'au receveur des finances, c'est-à-dire, en définitive, à deux agents du Ministre des Finances. Aussi la question fut-elle posée au Ministre des Finances de savoir si les deux significations ne font pas double emploi et lui demanda-t-on si la seule signification au trésorier-payeur général pour le chef-lieu du département et au receveur des finances dans les autres arrondissements ne serait pas suffisante.

Le Ministre des Finances répondit à cette question de la façon suivante : « En ce qui concerne les paiements à
« effectuer par les soins des comptables du Trésor, il est
« suffisant de faire procéder à la signification auprès du
« trésorier-payeur général pour le compte duquel opèrent
« les receveurs particuliers et qui doit en conséquence
« être tenu au courant de tous les actes susceptibles de

« modifier les règles ordinaires du paiement pour toutes « les dépenses à acquitter dans le département. La modi- « fication à cet article 10 de la loi du 17 avril 1919 est « d'ailleurs envisagée dans le projet de loi n° 1203 que le « Gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre « des Députés, le 2 juillet 1921. Cet article devrait être « également complété par une disposition spécifiant que « les parties qui voudront assurer l'effet d'oppositions « portant sur des paiements à faire par les soins du Cré- « dit National, devront signifier directement les dites « oppositions à cet établissement » (1).

Remarquons tout de suite que les modifications que laissait entrevoir le Ministre des Finances dans la réponse ci-dessus n'ont jamais été apportées à l'article 10, § 11.

Le droit commun en matière de cession ne fixe aucun délai au cessionnaire pour signifier la cession. « Le Code « Civil s'en rapporte à la diligence du cessionnaire qui a « intérêt à rendre son droit opposable aux tiers le plus « promptement possible » (2). La loi du 17 avril 1919, article 10, spécifie que la signification doit avoir lieu dans le mois qui suivra la fixation définitive de l'indemnité. La question se posait donc de savoir si les parties étaient dans l'obligation d'attendre pour faire cette signification que l'indemnité ait été fixée ou si la signification pouvait avoir lieu aussitôt après la cession, si celle-ci était antérieure à la décision de la Comission Cantonale (ou des juridictions de degrés supérieurs en cas d'appel). Les travaux préparatoires et les débats parlementaires ne sont pas explicites sur ce point. Mais il ne nous paraît pas qu'il

---

(1) *J. O.*, du 2 août 1921,

(2) Baudry-Lacantinerie, *Droit civil*, t. 2.

puisse y avoir difficulté en la matière. La signification est faite par le cessionnaire dans son propre intérêt de manière à rendre son droit opposable aux tiers. Nous en concluons que la signification peut être faite par le cessionnaire dès que le transfert est opéré entre les parties et que l'acte est dressé. Le Trésor ne pourrait, sans méconnaître la portée de la signification, tenir pour nulle et non avenue celle qui lui serait faite avant l'expiration du délai imparti.

D'autre part, la signification faite après le délai serait encore valable si l'indemnité n'avait pas encore été payée au sinistré primitif. Ce que l'article 10, § 11, veut en définitive, c'est permettre à l'Etat de se libérer valablement quand il paie l'indemnité. Le délai d'un mois est un délai extrême, passé lequel le Trésor peut effectuer le paiement de l'indemnité entre les mains du sinistré primitif si un cessionnaire ne s'est pas fait connaître à lui au plus tard à cette date.

Nous nous sommes placé jusqu'ici dans l'hypothèse d'une cession de droits à indemnité établie avant la fixation définitive de l'indemnité ou intervenant entre cette date et l'expiration du délai d'un mois. Si la cession est faite plus d'un mois après la fixation de l'indemnité, il va de soi que le délai ne joue plus. Le droit commun reprend son empire et nous revenons aux principes posés par le Code Civil, c'est-à-dire que le cessionnaire a intérêt à procéder, le plus rapidement possible, à la signification pour éviter que l'Etat ne se libère de sa dette entre les mains du sinistré primitif.

En résumé, pour la cession du droit à indemnité, séparément, comme pour la cession accessoire à la vente du bien sinistré, la signification doit répondre aux situations

suivantes : jusqu'à l'expiration du délai déterminé par l'article 10, § 11 de la loi du 17 avril 1919, le Trésor ne peut faire aucun paiement valable entre les mains du sinistré primitif, une cession consentie par le sinistré pouvant être signifiée jusqu'à cette date extrême. Mais la signification peut être valablement faite soit avant que le délai n'ait commencé à courir, soit après son expiration, à condition, dans cette hypothèse, qu'elle ait lieu avant le paiement fait par le Trésor qui pourrait différemment invoquer sa libération.

**Inscription au greffe**

L'article 10, § 11, nous venons de le voir, fixe, en définitive, le délai dans lequel doit être faite la signification prescrite, non seulement par la loi du 17 avril 1919, mais encore par les principes généraux du droit civil contenus dans les articles 1689 et 1690, rappelés plus haut. Cette innovation, par la loi du 17 avril 1919, de la fixation d'un délai pour la signification n'est pas la seule en la matière. Une autre formalité est requise pour la validité de la cession : la loi prescrit de faire inscrire la cession dans la huitaine au greffe du Tribunal des dommages de guerre.

A partir de quel moment ce délai de huitaine commence-t-il à courir ? D'après la rédaction de l'article 10, § 11, il semblerait que ce soit à compter de la date de la cession. Mais ce serait à notre avis consacrer un illogisme. En effet, si l'on adoptait cette interprétation, on aboutirait à la solution suivante : il existerait un délai de huitaine imparti au cessionnaire pour faire inscrire la cession au greffe, passé lequel les paiements effectués seraient

valables. D'autre part, il existe le délai d'un mois à compter de la fixation de l'indemnité, au cours duquel le cessionnaire doit faire signifier la cession au débiteur cédé. Pendant ce délai, l'Etat, nous l'avons vu, ne peut pas se libérer valablement entre les mains du cédant. Cette dernière conclusion est en opposition avec la première, puisque, si l'on fait courir le délai d'inscription au greffe de la date de cession, l'Etat pourrait valablement se libérer avant l'expiration du délai d'un mois. Nous le répétons, ce serait absolument illogique.

Rationnellement, on doit décider que le délai de huitaine ne commence à courir qu'à partir de la signification de la cession.

**Autorisation du tribunal civil**

« Le droit à indemnité peut être cédé ou délégué dans « les conditions prévues par les articles 1689 et suivants « du Code Civil avec l'autorisation motivée du Tribunal « civil donnée en chambre du Conseil après avis du « ministère public. »

L'autorisation que le Tribunal civil doit donner pour consacrer la validité de la cession est une condition essentielle de la procédure instaurée par la loi du 17 avril 1919. Nous retrouvons ici la préoccupation qui avait dominé l'esprit du législateur, à savoir la protection des intérêts en cause : ceux du sinistré cédant et ceux de l'Etat. Le sinistré pouvait se dépouiller inconsidérément de son droit à indemnité, d'autant que l'indemnité n'était pas encore fixée. Il était utile d'instaurer une mesure de protection, sorte de tutelle, et le Tribunal civil était naturellement indiqué pour l'exercer en toute indépendance en

présence d'intérêts de nature très diverse se trouvant souvent en opposition.

Le Tribunal doit se prononcer en toute connaissance de cause et la loi nous dit que l'autorisation doit être motivée et donnée en chambre du Conseil après avis du ministère public. C'est assez dire que la juridiction saisie doit s'entourer de toutes les garanties nécessaires.

Mais cette mission du Tribunal est délicate et difficile. Si la cession intervient après que l'indemnité ait été fixée, les difficultés seront moindres. Le chiffre déterminé par la Commission Cantonale ou à défaut par les juridictions d'évaluation supérieures sera une base sûre d'appréciation pour le Tribunal, mais si l'on se trouve en présence d'une cession antérieure au passage en Commission Cantonale, le Tribunal aura moins d'éléments d'appréciation. Le rôle du Tribunal est ici plus complexe : il lui sera nécessaire de recourir à l'expertise pour déterminer la valeur des biens, de manière à évaluer le montant probable de l'indemnité cédée. Le travail des experts nommés par le Tribunal sera à peu près le même que celui que feront ensuite les experts de la Commission Cantonale. Cette procédure aura pour conséquence une dualité d'expertises avec des résultats souvent différents et surtout une lenteur et une augmentation de frais, préjudiciables aux intéressés.

Dans la pratique, au cours de l'application de la loi du 17 avril 1919, on a, semble-t-il, perdu de vue le but de l'autorisation motivée du tribunal. L'encombrement des prétoires, le désir de donner une solution rapide au problème de la reconstitution des régions dévastées ont été trop souvent la cause déterminante d'une homologation de forme des cessions soumises à l'appréciation de la

chambre du Conseil. Le but du législateur n'était pas atteint et l'esprit de la loi, en définitive, ne recevait pas son application. Une réforme s'imposait : elle ne vint que plus tard ; nous en retrouverons la formule dans les textes postérieurs qui ont modifié le régime des cessions, et spécialement en étudiant la loi du 18 juillet 1922.

L'ancien article 49 avait du reste laissé dans l'ombre les points de la procédure à suivre pour saisir le Tribunal. Le droit commun fut donc appliqué à défaut d'un texte particulier et l'on admit que le Tribunal devait être saisi par requête du sinistré cédant, faisant connaître les motifs de la cession, la nature de l'indemnité cédée mobilière ou immobilière, les biens auxquels cette indemnité était afférente, le prix de la cession, la personne du cessionnaire et en général tout ce qui était de nature à éclairer la religion du Tribunal. Du reste le Tribunal, avant de rendre son jugement sur cette requête, pouvait ordonner toutes mesures d'instructions qu'il jugeait opportunes et de toute manière il devait prendre les réquisitions du ministère public.

L'article 49 ancien n'avait pas déterminé la compétence *ratione loci* du Tribunal qui devait statuer sur la cession. Une réponse du Ministre des Régions Libérées la fixait ainsi : « Le Tribunal compétent paraît devoir être celui « du domicile du sinistré, par analogie avec les solutions « admises en droit commun au sujet de la détermination « du Tribunal pour autoriser les actes faits par les inca- « pables ou par leurs représentants légaux. Cette inter- « prétation a obtenu l'adhésion de la Chancellerie. »

La fonction du Tribunal Civil est nous l'avons dit, des plus délicates à remplir, la loi du 17 avril 1919 n'ayant pas fixé exactement les conditions dans lesquelles l'auto-

risation devait intervenir et n'ayant pas indiqué notamment si l'acte de cession devait être établi avant ou après la décision du Tribunal. Cette dernière question a été tranchée différemment et la jurisprudence a été, sur ce point, hésitante. A titre d'exemple, nous relevons ci-dessous deux décisions de tribunaux de première instance dont l'une n'a pas été admise par la Cour d'appel dont l'un des tribunaux ressortissait.

Le 9 juillet 1919, le Tribunal de première instance d'Amiens rendait un jugement dont la teneur suit, sur une demande d'autorisation de cession ne comportant pas les conditions de prix et les modalités de l'acte.

« Attendu qu'aux termes de l'article 49 de la loi du « 17 avril 1919 le droit à indemnité peut en cas de rem- « ploi et de réinvestissement être cédé ou délégué dans « les conditions prévues par les articles 1689 et suivants « du Code Civil avec l'autorisation motivée du Tribunal « Civil.

« Attendu que pour apprécier le mérite de cession ou « délégation, il est nécessaire que le Tribunal connaisse « notamment dans quelles conditions et à quel prix la « vente a été ou doit être réalisée ; que la disposition sus- « rappelée de la loi du 17 avril 1919 n'aurait pas sa raison « d'être et serait tout à fait illusoire si le Tribunal accor- « dait l'autorisation prévue sans avoir la possibilité de « contrôler la régularité de la vente tant au point de vue « du prix que de ses autres modalités.

« Attendu qu'en se bornant à demander que les adju- « dicataires seront, par le seul fait de l'adjudication, « subrogés dans tous les droits et actions des exposants, « leurs vendeurs relativement à la réparation des dom- « mages de guerre ainsi qu'en toutes indemnités repré-

« sentatives les dits exposants ne satisfont pas au vœu de « la loi, qu'il y a donc lieu pour le Tribunal de rejeter « la demande dont il est saisi et de condamner les expo- « sants aux dépens.

« Par ces motifs,

« Rejette la demande des exposants et les condamne « aux dépens » (1).

Un autre jugement, s'inspirant de la même idée, a été rendu par le Tribunal Civil de Verdun le 2 août 1919, dans une espèce analogue :

« Attendu, dit le Tribunal, que l'autorisation que doit « donner le Tribunal n'est pas de pure forme ;

« Attendu que le législateur en prescrivant dans l'arti- « cle 49 de la loi du 17 avril 1919 que le droit à indemnité « peut en cas de remploi et de réinvestissement être cédé « ou délégué dans les conditions prévues par les arti- « cles 1689 et suivants du Code Civil, avec l'autorisation « motivée du Tribunal Civil donnée en chambre du « Conseil après avis du ministère public, a pris toutes « les précautions nécessaires pour sauvegarder d'une « façon complète les droits des sinistrés.

« Attendu que pour satisfaire aux vœux et aux termes « de la loi, le Tribunal ne saurait en principe accepter « qu'un contrat parfait à l'examen duquel il devra pro- « céder d'une façon minutieuse avant de donner son « autorisation.

« Attendu qu'il n'existe aucune raison sérieuse pour « que ne soit pas produit dès maintenant l'acte de cession

---

(1) Tribunal de première instance d'Amiens, 9 juillet 1919. *Bulletin du 6e secteur de l'Office de Reconstitution industrielle* du 1er août 1920.

« qui devra être signifié dans les termes des articles 1869
« et suivants du Code Civil.

« Que les actes contenant la cession du droit à indem-
« nité sont exempts de tous droits de timbre et d'enre-
« gistrement et qu'on ne peut prétendre que des diffi-
« cultés pourraient naître à propos de la restitution des
« droits d'enregistrement, relativement à la cession de
« l'immeuble endommagé dans le cas où le Tribunal
« refuserait son autorisation à la cession du droit à l'in-
« demnité.

« Que le Tribunal n'a qu'à se préoccuper de la cession
« du droit d'indemnité, qu'au surplus, en ce qui concerne
« la cession de l'immeuble endommagé, elle pourrait être
« consentie sous condition suspensive de l'autorisation
« par le Tribunal de la cession du droit à indemnité, que
« dans ces conditions le droit d'enregistrement ne serait
« perçu que dans le cas où le Tribunal aurait accordé son
« autorisation à la cession du droit à indemnité.

« Attendu qu'il suit de là que le Tribunal ne peut, en
« présence d'une promesse formelle de cession du droit
« à indemnité, donner son autorisation, qu'un acte inexis-
« tant ne peut être homologué et que dès lors il n'échet
« quant à présent d'admettre la requête.

« Par ces motifs,

« Rejette la requête » (1).

Ce jugement du Tribunal de première instance de Verdun fut soumis à l'appréciation de la Cour d'appel de Nancy qui, par arrêt en date du 3 décembre 1919, annula

---

(1) Tribunal de première instance de Verdun, 2 août 1919. *Bulletin du 6e secteur de l'Office de Reconstitution industrielle* du 1er sept. 1920.

la décision entreprise et, réformant le premier jugement, autorisa la cession du droit à indemnité avant l'établissement du contrat d'aliénation. La Cour fondait d'abord sa décision sur un argument de texte. L'article 49 exige que la cession soit autorisée, or il est évident qu'une autorisation ne peut que précéder un acte qu'elle autorise. Si l'acte est antérieur, la décision du Tribunal n'est plus une autorisation, mais bien une homologation. Le mot autorisation a donc son importance et la formalité doit précéder la rédaction de l'acte.

D'autre part le système instauré par l'article 49 ne doit pas avoir, ni dans la lettre ni dans l'esprit du texte, les conséquences que lui donne le Tribunal de première instance de Verdun. Ce que la loi exige c'est que, avant la rédaction de l'acte, le Tribunal puisse obtenir des parties toutes les indications utiles lui permettant d'exercer un contrôle efficace et de statuer avec un avis motivé.

La jurisprudence resta cependant flottante sur la question soulevée et nombre de cessions ne furent autorisées qu'après que l'acte de cession eût été établi, tandis que d'autres l'étaient avant qu'il ne fût rédigé. A notre avis, la thèse soutenue par les tribunaux de Verdun et d'Amiens était trop restrictive et avait des conséquences fâcheuses pour les sinistrés cédant leur indemnité, qui, ayant fait établir leur acte, n'obtenaient pas ensuite l'autorisation requise. S'il s'agissait de cession de l'indemnité seule, l'acte n'était évidemment pas frappé de droits d'enrégistrement. Mais lorsque la vente du bien endommagé était faite concurremment avec la cession d'indemnité, les droits d'enregistrement frappaient la vente et le montant de ces droits était perdu pour celui qui les avait acquittés si l'autorisation était ensuite refusée.

D'autre part, l'acte de cession une fois établi, sera, s'il s'agit d'un bien immobilier et d'une indemnité y afférente cédée, transcrit, publié aux registres hypothécaires, connu des tiers. Or, cet acte peut ne pas recevoir approbation du Tribunal Civil et alors à quoi auront servi les formalités rappelées ci-dessus ? Comment les tiers seront-ils prévenus ? et comment la conservation des hypothèques pourra-t-elle opérer la radiation de la transcription ? Une instance sera nécessaire pour obtenir un jugement qui remette les choses en état, puisque la chambre du Conseil n'a pas qualité pour l'ordonner. De toute façon, le sinistré et le cessionnaire éventuel auront perdu du temps et dépensé de l'argent.

La thèse soutenue dans l'arrêt de la Cour d'appel de Nancy fut également celle admise par l'Administration des Régions libérées qui eut à faire connaître son avis à la suite d'une question d'espèce et qui conclut qu'il suffisait en général qu'un projet de contrat complet fût établi pour être soumis à l'appréciation du Tribunal. L'attention du Ministre avait été appelée sur le point suivant : « L'autorisation dont il s'agit peut-elle précéder ou suivre « l'acte constatant la cession ; spécialement, une société « anonyme ayant fait à une autre société à titre de fusion « un apport mixte, c'est-à-dire ayant pour la plus grande « partie le caractère d'une cession de son droit à indem- « nité avant d'avoir sollicité l'autorisation de l'article 49, « peut-elle, après avoir tenu les assemblées régularisant « l'apport-cession au point de vue du droit des sociétés, « demander l'autorisation du Tribunal ? » Le Ministre répondit ce qui suit : « Cette question a été examinée « le 22 octobre 1919 par une sous-commission du Comité « consultatif des dommages de guerre qui a émis l'avis :

« qu'il appartient au Tribunal d'apprécier les conditions « dans lesquelles la demande lui est soumise et de prendre « les précautions nécessaires pour que son autorisation ne « puisse pas être détournée de son sens, par l'intersection « dans un contrat passé en vertu d'une autorisation don- « née en termes généraux, de clauses accessoires modi- « fiant la situation ou les obligations du cédant telles « qu'elles ont été présentées au Tribunal. Qu'à ce point « de vue il paraît nécessaire de ne donner l'autorisation « qu'au vu du contrat définitif, tout au moins d'un projet « complet signé des parties ou visé dans le jugement » et le Ministre s'appuyant sur cet avis ajoutait : « Confor- « mément aux termes de cet avis, j'estime que la solution « de la question posée relève de l'appréciation du Tribu- « nal Civil compétent, mais à mon avis rien n'empêche « la Société de prendre les délibérations nécessaires à la « régularisation de l'apport avant l'autorisation du Tri- « bunal. »

Le rôle du Tribunal ainsi défini, tel qu'il était fixé par l'article 49 primitif, a été précisé dans la suite par les modifications apportées par les lois subséquentes. C'est une question que nous retrouvrons donc plus loin au cours de notre étude.

### Cession accessoire à la vente du bien sinistré

L'examen des formalités requises pour la validité d'une cession d'indemnité faite séparément est ainsi terminée. Il nous reste à examiner l'hypothèse où la cession d'indemnité est accessoire à la vente du bien endommagé.

Dans la pratique, la cession d'indemnité est le plus sou-

vent une stipulation accessoire à la vente du bien endommagé. Cela se conçoit, le sinistré n'a pas d'intérêt, dans la majorité des cas, à conserver le bien sinistré et à céder l'indemnité y afférente. Ce n'est donc que dans des cas assez rares qu'on se trouvera en présence de cession d'indemnité séparément. On pourrait alors nous objecter que nous avons consacré un bien long paragraphe à l'étude de cette situation ; nous pouvons répondre que c'est uniquement parce que les principes qui réglementent la cession d'indemnité faite séparément, sont plus commodément explicables dans cette hypothèse, qu'ils ont du reste une portée générale, et qu'ils s'appliquent également à la cession faite accessoirement à la vente du bien endommagé. Cela nous dispense ainsi de nouveaux développements sur cette matière.

L'opération de cession accessoire à la vente se décompose donc en deux éléments : 1° Vente du bien dans son état actuel ; 2° Cession de l'indemnité. Il est donc nécessaire en ce qui concerne la cession proprement dite d'obtenir l'autorisation du Tribunal, de faire procéder à la signification au Trésor et à l'inscription au greffe. Ajoutons, bien que nous reprenions l'étude de ce point sous une autre rubrique, qu'il faudra indiquer séparément dans l'acte la partie du prix applicable au bien vendu et celle représentant la valeur de l'indemnité. Cette discrimination a un intérêt en ce qui concerne les droits d'enregistrement auxquels sont soumis les ventes ordinaires, alors que les cessions d'indemnités bénéficient d'une exonération.

### Cession de titres d'indemnité

La réglementation des cessions de titres d'indemnité se trouve dans l'article 43, § 1, qui, dans son texte primitif, décidait que le titre délivré à l'attributaire n'était pas négociable mais qu'il pouvait, « avec l'autorisation motivée du Tribunal Civil donnée en chambre du Conseil « après avis du ministère public, être transporté conformément aux prescriptions des articles 1689 et suivants « du Code Civil ou remis en nantissement aux termes des « articles 2071 et suivants du même Code. » L'article 8, déjà rappelé, contient également les mêmes principes.

Qu'il s'agisse de cessions de titres ou de cessions d'indemnité, la procédure est la même et nous n'y reviendrons pas. Tous les sinistrés sont donc sur le même pied pour la cession, soit de leurs droits à indemnité, soit de leurs titres d'indemnité et les formalités requises pour la validité de ces actes sont les mêmes aux termes des articles 8, 10, 43 et 49 tels qu'ils ont été insérés avant toute réforme dans la loi du 17 avril 1919.

### Cessions partielles

La question s'est posée de savoir si un sinistré avait la possibilité de céder seulement une partie de ses dommages de guerre, par exemple ses dommages mobiliers tout en conservant ses dommages immobiliers. Le Comité consultatif des dommages de guerre appelé à donner son avis a conclu de la façon suivante : « Le droit à indemnité due pour les dommages classés dans une catégorie

« peut être cédé séparément du droit à indemnité due « pour les dommages classés dans une autre catégorie.

« En effet, l'article 49, § 1 qui détermine les conditions « dans lesquelles peut être cédé le droit à indemnité ne « contient aucune disposition de nature à exclure l'opé- « ration envisagée.

« D'autre part, en établissant la classification des dom- « mages par catégorie, le législateur a eu expressément « en vue, ainsi qu'il en résulte notamment du rapport « fait par M. Raynald le 3 août 1917 au nom de la Com- « mission du Sénat, de permettre aux sinistrés de toucher « le plus vite possible des indemnités afférentes à chaque « catégorie de dommages afin de pouvoir les employer « sans retard à la reconstitution économique du pays.

« Il résulte d'ailleurs des dispositions de la loi que le « montant de l'indemnité mobilière peut être fixé et payé « indépendamment de la fixation et du paiement de l'in- « demnité immobilière.

« Rien ne s'oppose à ce qu'une décision différente soit « prise par l'attributaire au sujet de l'emploi de chacune « de ces cessions et il lui est loisible par exemple de faire « le remploi pour les immeubles et de s'abstenir de rem- « placer les meubles ou réciproquement.

« A la vérité, l'article 13, § 3 apporte une certaine res- « triction à cette liberté en ce qui touche les matières « premières et les approvisionnements de l'industrie, mais « cette restriction ne joue que s'il n'y a pas remploi de « l'indemnité immobilière.

« Dans ces conditions, on est amené à reconnaître que « le législateur a entendu accorder aux attributaires pour « l'emploi de chacune des indemnités auxquelles ils peu- « vent avoir droit, le maximum de liberté compatible

« avec l'intérêt général de la reconstitution des régions « dévastées » (1).

Le sinistré peut céder tout ou partie de son indemnité. Il est d'autre part un point dont l'importance a été mise en lumière par le Comité consultatif, savoir que lorsqu'il s'agit de cessions d'indemnités dues pour meubles industriels sinistrés, c'est-à-dire : matières premières, approvisionnements, produits en cours de fabrication, marchandises, outillage meuble, le paiement de l'indemnité due pour frais supplémentaires est subordonné au remploi immobilier fait par l'attributaire qui conserve les dommages immobiliers, sinon, dit l'article 13, § 3, le paiement sera fait suivant le mode prévu par l'article 8. Et ledit article stipule que le paiement de la perte subie est réalisé par la remise au sinistré d'un titre représentant le montant de ce qui lui est dû et productif d'intérêts à 5 % l'an. Il est inutile d'insister sur ce point qui se rattache plus intimement à la question du remploi, il suffit d'attirer l'attention sur les conséquences que peut avoir, pour le cédant et le cessionnaire, une cession partielle du droit à indemnité.

### Effets de la cession

Les effets d'une cession d'indemnité pour dommages de guerre peuvent être envisagés à deux points de vue : effets entre les parties et effets à l'égard des tiers.

Entre les parties, la cession a pour conséquence de substituer le cessionnaire au cédant dans toutes les obligations

(1) Avis du Comité consultatif des dommages de guerre, présidence de M. le doyen Larnaude. *Bulletin des Régions libérées*, 1re année, n° 3, p. 18.

et dans tous les droits que celui-ci tient de la loi du 17 avril 1919. L'acquéreur du droit à indemnité est mis entièrement à la place du vendeur, c'est donc à lui que l'indemnité, lorsqu'elle sera fixée, devra être versée. Si la cession a lieu antérieurement à la fixation de l'indemnité, c'est le cessionnaire qui devra poursuivre la procédure devant les juridictions d'évaluation. C'est en son nom que devront être établis les titres de créances sur l'Etat. C'est le cessionnaire enfin qui aura à prendre une décision sur la question du remploi : il touchera soit la perte subie seulement, s'il ne procède pas au remploi, soit la perte subie et les frais supplémentaires s'il reconstitue mobilièrement ou remploie immobilièrement. Ces solutions avaient été du reste indiquées au lendemain de la promulgation de la loi du 17 avril 1919 par le Ministre des Régions libérées en réponse à deux questions posées par M. le Sénateur Boudenoot. Il avait été demandé au Ministre « si l'industriel des régions libérées qui, ne pouvant « faire face aux charges de son industrie, cède son éta- « blissement ou l'apporte à une société, en s'engageant à « remployer et à en assurer la reconstitution, conserve « tous les droits prévus par la loi sur les dommages de « guerre et peut les exercer tant au profit de son cession- « naire que pour son propre compte, comme s'il était « resté seul propriétaire de son établissement. »

Le Ministre répondit en ces termes : « Il résulte de « l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 qu'en cas de rem- « ploi ou de réinvestissement le droit à indemnité peut « être cédé dans les formes de l'article 1689 du Code Civil « avec l'autorisation motivée du Tribunal Civil. Il ne « semble pas qu'il y ait obstacle à ce que la cession soit « faite, soit à un particulier, soit à une société, le cession-

« naire devant prendre la place du cédant, en vue d'exer-
« cer les droits appartenant à celui-ci. Toutefois, il y a
« lieu d'observer que les questions de cet ordre ne peu-
« vent être résolues avec toute la certitude et toute la
« précision désirable sans connaître les éléments de fait
« de chaque cas d'espèce et tant qu'une jurisprudence ne
« sera pas constituée pour l'application de la loi susvisée. »

La seconde question était la suivante : « Si l'industriel
« cède son établissement ou en fait apport à une société,
« peut-il céder en même temps à ce cessionnaire ou cette
« société ses droits aux indemnités prévues par la loi sur
« les dommages de guerre, spécialement en vue du rem-
« ploi et si le cessionnaire ou la société qui effectue à sa
« place le remploi peut exercer tous les droits que le
« cédant eût pu faire valoir lui-même s'il avait pu person-
« nellement remployer. »

Le Ministre des Régions libérées répondit : « La ques-
« tion posée semble devoir être résolue par application
« de l'article 49 et de l'article 5, § 14 de la loi du 17 avril
« 1919 sur la réparation des dommages de guerre.

« Aux termes de l'article 49, le droit à indemnité peut
« être cédé ou délégué, en cas de remploi ou de réinves-
« tissement en observant les règles posées par les articles
« 1689 et suivants du Code Civil et avec l'autorisation
« motivée du Tribunal Civil donnée en chambre du
« Conseil après avis du ministère public.

« Aux termes de l'article 5, § 14, les attributaires ont
« la faculté de mettre en commun leurs droits à indem-
« nité ou de les apporter en société en vue de la recons-
« truction d'immeubles ou de la reconstitution d'exploi-
« tation ou d'établissements agricoles, commerciaux et
« industriels.

« Il semble donc que, pourvu que les conditions posées « par ces deux textes soient respectées, rien ne s'oppose « à ce que le cessionnaire de l'indemnité due à l'industriel « exerce les droits qui auraient appartenu au cédant.

« Toutefois, il convient de réserver l'interprétation que « pourront donner des textes, après examen des faits de « l'espèce, les commissions et tribunaux de dommages « de guerre institués par la loi du 17 avril 1919 en vue « de son application. »

A la vérité, aucune difficulté sérieuse n'a été soulevée sur le point de savoir quels étaient les droits du cessionnaire. On a admis dès le début de l'application de la loi que le cédant transférait au cessionnaire tous ses droits et obligations. L'interprétation des textes par les Commissions et Tribunaux de dommages de guerre n'a fait que confirmer l'esprit dans lequel l'Administration des Régions libérées avait, dès le début, appliqué la loi du 17 avril 1919.

A l'égard des tiers, nous savons déjà que la cession intéresse le débiteur cédé, en l'espèce l'Etat, et que celui-ci est informé de la cession par la signification qui doit lui être faite par le cessionnaire conformément à l'article 1690 du Code Civil.

D'autres tiers peuvent avoir intérêt à connaître la situation nouvelle qui résulte pour eux de la cession.

Les tiers, créanciers d'un bien sinistré cédé, ont intérêt à connaître la cession, puisque le patrimoine du sinistré garantit à leur égard ses obligations. La loi du 17 avril 1919 a prévu, dans l'article 10, §§ 6 et 10 et dans l'article 16, les mesures prises pour la conservation des droits des créanciers de tous ordres. Comme, d'autre part, le cessionnaire est subrogé aux droits et obligations du

cédant, on peut en conclure que les créanciers de tous ordres peuvent se prévaloir contre lui des mesures établies par la loi en leur faveur pour les garantir contre leur débiteur primitif. L'attention du Département des Régions libérées avait été appelée du reste sur les risques que pouvait faire courir, aux créanciers hypothécaires inscrits sur un immeuble sinistré, la cession par leur débiteur des droits à indemnité pour dommages de guerre afférents à cet immeuble. Le Ministère répondit sur ce point de la manière suivante en envisageant deux hypothèses : « 1° Le débiteur qui a renoncé au remploi cède conformément à l'article 8 de la loi du 17 avril 1919, le titre de perte subie qui lui a été délivré ; en ce cas, les créanciers hypothécaires paraissent suffisamment garantis par les dispositions inscrites aux paragraphes 8, 9, 10 de l'article 10 de la loi du 17 avril 1919 ; 2° le débiteur qui a pris l'engagement de faire le remploi cède son droit à indemnité ou son titre de créance à un tiers qui prend la suite de cet engagement.

« Si le cessionnaire reconstruit sur place un immeuble de même importance que l'immeuble détruit, les créanciers hypothécaires n'ont rien à craindre car ils sont couverts par l'art. 10, § 7. C'est seulement si le cessionnaire ne remploie pas sur place la totalité de l'indemnité que les créanciers hpothécaires peuvent redouter de voir leurs droits compromis. Mais cette situation peut aussi bien se présenter quand l'immeuble reste entre les mains de leur débiteur et que celui-ci veut user de la liberté du remploi pour ne pas reconstituer en identique.

« Il semble qu'elle doit être résolue de la même façon si les créanciers hypothécaires ne peuvent empêcher

« leur débiteur d'opter pour le remploi, il apparaît qu'ils « puisent dans l'article 10, § 7, le droit d'assigner le « cessionnaire devant le Tribunal Civil en vue de faire « rendre un jugement obligeant le titulaire de l'indem- « nité à adopter un mode de remploi qui ne préjudicie « pas à leurs droits.

« Naturellement, le recours à l'autorité judiciaire n'est « nécessaire qu'autant que les parties ne sont pas parve- « nues à s'entendre à l'amiable à ce sujet » (1).

Ainsi donc, trois hypothèses peuvent se présenter :

1° Le cédant a déclaré ne pas procéder au remploi : le cessionnaire ne reçoit donc que le titre perte subie par application de l'article 8, les créanciers de tous ordres sont garantis par les paragraphes 8, 9, 10 de l'article 10, c'est-à-dire qu'ils peuvent, avec l'autorisation du Tribunal Civil donnée en chambre du Conseil, après avis du ministère public, le débiteur entendu, et en souscrivant aux conditions du remploi aux lieu et place du débiteur, être subrogés dans les droits attribués à ce dernier par la présente loi pour la reconstitution de leur gage (article 10, §§ 8 et 9). D'autre part les mêmes créanciers, s'ils le préfèrent, peuvent se faire attribuer l'indemnité en cas de non remploi, sans qu'il soit besoin de délégation expresse et dans les conditions prévues à l'article 43 (article 10, § 10) ;

2° Le cessionnaire, suivant l'engagement pris par le cédant ou le faisant de sa propre autorité, procède au remploi. Dans ce cas, les créanciers de tous ordres ont leurs droits reportés sur la chose reconstituée (article 10, § 7) ;

3° Enfin le cédant n'ayant pris aucun engagement pour

(1) *Bulletin des Régions libérées* du 9 juillet 1921.

le remploi ou le non remploi cède son droit à un cessionnaire qui ne remploie pas. Nous nous trouvons alors dans la même hypothèse que dans le premier alinéa et les mêmes textes sont applicables.

En résumé, on voit que les droits des créanciers sont les mêmes, qu'il y ait cession ou non et que les garanties, qu'ils ont de par la loi, jouent en toute hypothèse.

Nous en avons ainsi terminé avec l'examen des formalités requises par les anciens textes de la loi du 17 avril 1919 pour la validité des cessions. Il nous reste à dire quelques mots sur certains cas particuliers et à indiquer les dispositions spéciales de la loi sur les droits d'enregistrement des cessions.

L'article 49 ancien ajoute, dans ses paragraphes 2 et 3, que les dispositions qui viennent d'être étudiées sont applicables « lorsque la cession est faite à une société de « crédit immobilier, à une coopérative ou à une société « d'habitation à bon marché ayant assumé les charges de « la reconstitution de l'immeuble ou encore à l'une des « sociétés ou œuvres de bienfaisance, spécialement agréée « à cet effet, par le Ministre chargé de la reconstitution « des régions libérées. » Cet alinéa était à notre avis parfaitement inutile puisqu'il n'apportait aucune dérogation aux principes sus-énoncés. Signalons toutefois une difficulté qui s'est élevée pour les cessions faites aux Coopératives de reconstruction. Nous étudierons du reste cette question dans un chapitre spécial.

Enfin le paragraphe 3 stipule que lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé leur droit à une « société de crédit immobilier, à une coopérative ou à « une société d'habitation à bon marché, celle-ci peut leur

« consentir les prêts nécessaires à la reconstitution de « l'immeuble sans qu'ils aient ni à justifier de la posses- « sion d'une valeur équivalente au cinquième du montant « du prêt, ni à fournir une garantie hypothécaire, ni à « contracter une assurance sur la vie. »

Ces dispositions peuvent se passer de commentaire. Elles visent l'hypothèse où le droit à indemnité est cédé, tout en conservant la propriété du bien détruit et elles déterminent les facilités accordées aux emprunteurs.

### Enregistrement

Aux termes de l'article 49 ancien, les actes constatant la cession ou la délégation sont exempts de tous droits de timbre et d'enregistrement.

Pour que la disposition de gratuité soit applicable, il faut qu'il s'agisse d'une cession ou d'une délégation dans les conditions prévues par les articles 1689 et suivants du Code Civil. Or, la cession ainsi visée est uniquement la cession à titre onéreux. La conséquence est que les donations de droits à indemnité ne profitent pas de l'exemption édictée par l'article 49 (1).

D'autre part, l'immunité fiscale profite à tous les actes nécessaires pour la perfection du contrat, c'est ainsi que le jugement et en général tous les actes de la procédure de la chambre du Conseil rentrent dans la catégorie des actes « constatant la cession ou la délégation » et doivent dès lors bénéficier des immunités fiscales prévues. Cette interprétation est du reste conforme à la réponse du

---

(1) Circulaire du Ministre des Régions libérées des 6 février, 8 avril et 4 août 1920.

Ministre des Finances à la question écrite n° 30.629 posée par M. Marin, député (1) et à la question écrite n° 30.850 posée par M. Jovelet, député (2).

L'article 49 vise plus particulièrement l'hypothèse de la cession avant la fixation de l'indemnité. Lorsqu'une décision définitive est intervenue et que la cession porte sur le titre, c'est, avons-nous dit, l'article 43 qui réglemente la cession. Or, cet article ne stipule rien au sujet des droits d'enregistrement. « Il est sans difficulté, dit une instruc-« tion de l'Administration de l'Enregistrement, que le « titre en question, qui devra être nominatif et inscrit « au Grand-Livre de la Dette publique (Rapport de « M. Raynald, page 7) demeure exempt de timbre et « d'enregistrement même en cas d'usage par acte public « (articles 16, § 3 de la loi du 13 brumaire an VII, et 70, « § 3 de la loi du 22 frimaire an VII) mais l'acte de ces-« sion (ou de nantissement) ne peut en ce cas, à défaut « d'exemption expresse, bénéficier des immunités édic-« tées pour l'hypothèse spéciale prévue par l'article 49. « Il doit en être de même de la décision du Tribunal Civil, « également requise en pareil cas, à l'effet d'autoriser le « transport (ou le nantissement). Toutefois, pour ce qui « concerne spécialement les actes de cession ou de délé-« gation d'indemnités liquidées, il ne s'ensuit pas qu'ils « tombent nécessairement au point de vue fiscal sous « l'application des règles du droit commun. L'article 70, « § 3, de la loi de finance exemptant en effet de l'enre-« gistrement les transferts et mutations d'inscriptions au « Grand-Livre, l'Administration a admis, dès l'origine,

(1) *J. O.* du 3 septembre 1919, débats Chambre, p. 4114.
(2) *J. O.* du 18 septembre 1919, débats Chambre, p. 4403.

« que cette exemption s'étend à toutes créances sur l'Etat
« qui doivent, d'après les dispositions législatives se
« résoudre en inscription sur le Grand-Livre ; il en a été
« ainsi décidé notamment à l'égard des cessions d'indem-
« nités accordées aux émigrés par la loi du 17 avril 1825
« (Délibération des 2 juillet 1825 et 16 juin 1829, *Jour-*
« *nal de l'Enregistrement* nos 8096, 8499 et 9431). La
« même solution paraît applicable aux cessions d'indem-
« nités afférentes aux dommages de guerre et les actes qui
« constatent des cessions ou délégations de cette nature
« demeurent par suite exempts du droit et même de la
« formalité d'enregistrement. Mais les lois sur le timbre
« n'édictant aucune immunité analogue, ces actes doivent
« nécessairement être établis sur papier timbré » (1).

Le droit des cessions de dommages de guerre tel que nous venons de l'examiner dans les articles 8, 10, 43 et 49 de la loi du 17 avril 1919 a subi, nous l'avons dit précédemment, de nombreuses modifications. Les lois des 30 avril 1921 et 18 juillet 1922 ont maintenu les grands principes, mais il était nécessaire d'y apporter une mise au point. Nous allons examiner maintenant l'œuvre du législateur dans les textes nouveaux promulgués les 30 avril 1921 et 18 juillet 1922.

(1) Instruction n° 3620 de l'administration de l'Enregistrement, du 31 juillet 1920.

## CHAPITRE III

### Les projets de réforme de la loi du 17 avril 1919 en ce qui concerne les cessions de dommages de guerre. — La loi du 30 avril 1921

La loi du 17 avril 1919 avait admis et réglementé les cessions de droits à indemnité. Le législateur avait compris que dans certains cas les sinistrés avaient intérêt à céder leurs droits plutôt que de reconstituer eux-mêmes les biens détruits, soit qu'un besoin d'argent se fasse immédiatement sentir pour eux, soit qu'ils dussent abandonner les régions envahies par suite des nécessités de la vie qui les appelaient ailleurs. Cependant, dans l'esprit de la loi du 17 avril 1919, la cession de droits à indemnité pour dommages de guerre devait être chose plutôt rare et les avantages que le législateur faisait aux sinistrés qui reconstituaient sur place ou au moins dans un certain rayon, devaient être de nature à encourager ceux-ci à rester attachés au sol et aux biens qui avaient souffert.

A l'époque où la loi du 17 avril 1919 fut votée, on était à la veille de la signature de la paix. La fin de la campagne avait été clôturée par un armistice qui permettait

les espérances d'une paix heureuse. La situation semblait excellente et l'on était en droit de supposer que les négociations de la paix aboutiraient à une juste réparation des dommages causés par les envahisseurs. Mais si le principe de la réparation des dommages de guerre par l'Allemagne fut reconnu, les conditions de paiement ne furent pas immédiatement déterminées et le Traité de Paix laissa à la Commission des Réparations le soin de fixer le montant de la dette allemande ainsi que les modalités pour s'en acquitter.

Dans l'esprit des populations alliées et plus particulièrement en France où l'intérêt était majeur, l'Allemagne devait s'exécuter et réparer tous les dommages qu'elle avait causés. On sait que cette pensée ne fut malheureusement qu'une illusion et que l'Allemagne n'a pas tenu ses engagements. Or, la loi du 17 avril 1919 reconnaît bien de la part de l'Etat français une dette à l'égard des sinistrés, mais avec recours contre l'Etat allemand. L'article 2, § 1, stipule que « les dommages certains, matériels et directs « causés en France et en Algérie aux biens immobiliers « ou mobiliers par les faits de la guerre ouvrent droit à la « réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi « du 26 décembre 1914, sans préjudice du droit pour « l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi. »

Ce recours de l'Etat français contre les ex-ennemis ne donna et ne donne à l'heure actuelle aucun résultat appréciable. Mais si l'Etat français ne put se faire rembourser les sommes dues au sinistré, du moins était-il toujours dans l'obligation de payer, et, comme la loi du 17 avril 1919 suppose que l'Etat paie à guichet ouvert, il en résultait des sorties de fonds considérables qui gênèrent bien vite le Trésor.

Le résultat fut la lenteur des paiements, la lassitude et quelquefois même l'inquiétude chez certains sinistrés, notamment ceux dont la créance sur l'Etat français était d'importance moyenne. Pour ceux qui envisageaient la situation sous un aspect peu encourageant et dont les besoins d'argent se manifestaient avec le plus d'intensité, la possibilité de faire argent de leur créance était la meilleure solution à adopter. Beaucoup de sinistrés qui au début avaient l'intention de reconstituer eux-mêmes y renoncèrent et cédèrent leurs droits, sans pour cela abandonner nécessairement le pays. D'autre part, beaucoup de capitaux inemployés, résultat de la prospérité éphémère que virent pour certains les années 1919-1920 ne demandaient qu'à trouver des placements à rendement intéressant, fût-il éloigné, garantis par l'Etat français.

De cette situation pouvait naître un danger très grand pour les sinistrés cédants. Certes, il pouvait apparaître de peu d'importance au point de vue national que la reconstitution du patrimoine français fut faite par le sinistré lui-même ou par un cessionnaire habitant une partie de la France, envahie ou non ; le résultat que voulait la loi du 17 avril 1919 était atteint. Mais il en était autrement pour les sinistrés eux-mêmes qui pouvaient être victimes d'une spéculation. L'autorisagtion motivée que devait donner le Tribunal était-elle suffisante par elle seule pour servir de garantie à la loyauté du contrat ? Oui, si cette autorisation avait pu être donnée après étude complète de chaque cas soumis au Tribunal. Mais la multiplicité des cessions qu'entraînaient d'égales demandes d'autorisation aboutissait à un encombrement des prétoires. Les magistrats étaient donc pris dans ce pénible dilemme : ou faire vite dans l'intérêt de la reconstitution nationale et donner

un simple visa d'autorisation à la requête, ou étudier d'une manière approfondie la demande qui leur était soumise et ralentir par conséquent les opérations de remise en état des biens sinistrés.

Cet état de choses aboutit à des abus et à des spéculations. On s'en émut et certains citoyens dévoués à la reconstitution des régions dévastées exprimaient la crainte que, profitant de la misère des sinistrés, « une bande « noire opérant avec l'argent de l'étranger ne vint râfler « les droits à indemnité dans une pensée de colonisa- « tion » (1).

D'où que vînt le danger qui résultait de cette situation, il fallait nécessairement le conjurer. Aussi, des projets de réforme des articles de la loi du 17 avril 1919 réglementant les cessions, furent-ils établis. Parmi les projets qui retinrent l'attention, on peut citer celui du Chanoine Thouvenin. Ce projet avait pour but « d'éviter à la fois « les cessions abusives et les reconstructions trop éloi- « gnées de l'immeuble détruit ». La cession devait conserver le caractère qui lui avait été donné par la loi du 17 avril 1919, mais si le concessionnaire ne reconstruit pas « autant de logements qu'il y en avait dans l'immeuble « dont l'indemnité est cédée, un quart des frais supplé- « mentaires est attribué à une société de maisons ouvrières « du département ». Cette proposition avait un double but : assurer une reconstruction rapide et en même temps essayer de conjurer la crise du logement de manière à permettre aux habitants des régions libérées de trouver des locaux.

---

(1) Chanoine Thouvenin, président de l'Union des Coopératives lorraines de reconstruction.

Un autre projet établi par M. de Lasteyrie, avant qu'il ne fût en possession du portefeuille des Finances, avait principalement pour but de réformer certaines dispositions financières de la loi du 17 avril 1919 et de réglementer plus strictement les cessions. La partie du projet se rapportant au droit des cessions n'était du reste que la reproduction du projet du Gouvernement, n° 1203, du 2 juillet 1920.

Nous en arrivons ainsi à parler de ce projet du Gouvernement qui ne vit pas le jour, tel qu'il avait été établi, et qui, retouché dans ses points essentiels, n'aboutit qu'à la loi du 30 avril 1921 dont le texte ne reflétait qu'une partie des préoccupations des réformateurs.

Les nécessités d'une revision du droit des cessions avaient amené les corps représentatifs à émettre des vœux sur l'utilité d'une réforme et le Conseil général d'un des départements victimes de l'invasion avait demandé « que « des instructions rigoureuses soient données par les « Ministres de la Justice et des Régions libérées aux administrateurs qualifiés, en vue d'exiger des tribunaux civils « que les autorisations motivées prévues à l'article 49 de « la loi du 17 avril 1919 soient délivrées avec la plus « grande sévérité et toujours appuyées par des motifs « sérieux et réels. »

A ce vœu, le Ministre des Régions libérées répondit : « Les spéculations et les abus auxquels peuvent donner « lieu les cessions de droits à indemnité pour dommages « de guerre ont appelé depuis longtemps mon attention. « Sur ma demande, M. le Garde des Sceaux a, à la date « du 31 mai 1920, adressé aux Parquets des instructions « tendant à ce que les actes de cession de cette nature

« soumis à l'homologation des tribunaux civils soient exa-
« minés avec toute l'attention désirable.

« D'autre part, un projet de loi déposé par le Gouver-
« nement sur le bureau de la Chambre des Députés, à
« la première séance du 2 juillet 1920 et sous le n° 1203,
« prévoit la modification de l'article 49 de la loi du
« 17 avril 1919 et propose de la rédiger comme suit :

« Le droit à indemnité peut être cédé ou délégué dans
« les formes prévues par les articles 1689 et suivants du
« Code Civil sous conditions de remploi ou de réinves-
« tissement. La cession ou délégation doit être signifiée
« au Préfet dans le délai d'un mois ; les actes qui la
« constatent sont exempts de tous droits de timbre et
« d'enregistrement.

« Lorsque la cession ou la délégation est faite à une
« société de crédit immobilier, à une coopérative ou à une
« société d'habitation à bon marché, agréée par le Ministre
« des Régions libérées, elle produit effet du jour de la
« signification.

« En tout cas, l'Etat a faculté de se substituer au ces-
« sionnaire moyennant le paiement de la perte subie ou
« du prix réel de cession, augmenté des frais et loyaux
« coûts du contrat si le prix de cession est inférieur de
« plus de 20 % à la perte subie. L'intention de l'Etat de
« procéder à cette substitution doit être notifiée par le
« Préfet à l'intéressé, par lettre recommandée, dans les
« deux mois de la signification.

« A défaut par l'Etat d'user de cette faculté, la cession
« ou la délégation est soumise à une commission spéciale,
« siégeant au chef-lieu du département, dont la compo-
« sition et la procédure seront fixées par décret contre-
« signé du Ministre des Régions libérées et du Ministre

« de la Justice. Cette Commission est chargée d'apprécier « si la cession ou la délégation présente une utilité réelle « au point de vue de la reconstitution des régions dévas- « tées et de déterminer, en conséquence, la fraction des « frais supplémentaires qui pourront être, le cas échéant, « alloués au cessionnaire, sans que cette fraction puisse « excéder pour les immeubles bâtis et les immeubles par « destination, le double du coût de construction, de répa- « ration ou d'installation à la veille de la mobilisation et « pour les immeubles non bâtis et les meubles le double « de la perte subie. La cession ou la délégation n'est « définitive qu'après que les parties l'ont confirmée sur « le vu de cette fixation.

« Lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé « leur droit à une société de crédit immobilier, à une « coopérative ou à une société d'habitations à bon marché, « agréées par le Ministre des Régions libérées, celle-ci « peut leur consentir les prêts nécessaires à la reconstitu- « tion de l'immeuble sans qu'ils aient ni à justifier de la « possession d'une valeur équivalente au cinquième du « montant du prêt, ni à fournir une garantie hypothé- « caire, ni à contracter une assurance sur la vie » (1).

L'intérêt principal de ce projet résidait d'une part dans la possibilité pour l'Etat de se substituer au cessionnaire, d'autre part dans l'institution d'une commission spéciale chargée d'apprécier si la cession présentait une utilité réelle au point de vue de la reconstitution. Une innovation judicieuse était celle des fonctions attribuées à cette commission qui ne devait pas se contenter de statuer sur la

(1) *Bulletin des Régions libérées* du 7 décembre 1920, 2e année, n° 48, p. 418.

question au point de vue général, mais qui devait aussi déterminer la portion des frais supplémentaires qui pouvait être allouée aux cessionnaires pour la reconstitution. Cette détermination, qui était limitée dans son maximum tant au point de vue mobilier qu'immobilier, avait pour but d'éviter toute spéculation en mettant le cédant et le cessionnaire en présence des conséquences financières que la cession pouvait avoir pour l'un et pour l'autre. La cession n'eût été définitive qu'après que les parties l'eussent confirmée sur le vu de cette fixation.

Le projet du Gouvernement, on a pu le remarquer à la lecture, n'exigeait plus l'autorisation motivée du Tribunal requise par la loi du 17 avril 1919 pour la validité de la cession. Cette suppression était justifiée par le désir d'alléger la tâche de la juridiction civile qui, encombrée par des demandes nombreuses, ne pouvait plus jouer le rôle efficace que le législateur de 1919 lui avait attribué. La Commission spéciale, organe nouveau, devait la remplacer en ayant même des pouvoirs dont la portée devait être considérable.

Le projet gouvernemental n'aboutit pas quand fut votée la première réforme le 30 avril 1921, mais l'idée de la création d'un organe spécial pour l'appréciation du bien-fondé des cessions lui survécut et nous en retrouverons l'application dans l'examen que nous ferons plus loin, du droit actuel des cessions tel qu'il a été fixé par la dernière loi, celle du 18 juillet 1922.

Le soin qu'avaient apporté les auteurs des différents projets à la préparation d'une réforme indispensable des articles 43 et 49, ne fut malheureusement pas récompensé par l'aboutissement d'un texte définitif et complet. L'on espérait qu'en présence de tant d'idées ingénieuses suggé-

rées par la nécessité d'une réforme, le Parlement se mettrait à l'œuvre et donnerait rapidement une loi nouvelle. Fort de cette espérance le Gouvernement, par l'organe du Garde des Sceaux, avait adressé une circulaire aux tribunaux leur prescrivant de suspendre l'examen des demandes de cession qui leur étaient présentées. Les juges attendaient donc de nouvelles dispositions législatives et les sinistrés cédants et leurs cessionnaires ne pouvaient dans cette attente donner suite à leurs projets. Il fallait cependant aboutir au vote d'une loi : on voulut aller vite et l'occasion se présenta favorable au cours de la discussion du budget spécial des dépenses recouvrables. Ainsi, tandis que la réforme aurait dû être précédée d'une sérieuse préparation et d'une discussion serrée, elle se fit avec toute la précipitation qui caractérise le vote des dispositions législatives incorporées dans un budget.

Les dispositions nouvelles de la loi du 17 avril 1919 sont comprises dans la loi du 30 avril 1921 portant « ouver-« ture sur l'exercice 1921 de crédit provisoires au titre du « budget spécial des dépenses recouvrables sur les verse-« ments à recevoir en exécution des traités de paix et « applicable au mois de mai 1921 » (1). Le texte nouveau est ainsi conçu : Article 7. — Le paragraphe 1er de l'ar-« ticle 49 de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des « dommages de guerre causés par les faits de guerre est « ainsi modifié :

« En cas de remploi ou de réinvestissement, le droit à « indemnité peut être cédé ou délégué dans les conditions « prévues par les articles 1689 et suivants du Code Civil, « avec l'autorisation motivée du Tribunal Civil donnée

(1) *J. O.* du 1er mai 1921.

« en chambre du Conseil après avis du ministère public.

« Aucune requête tendant à l'autorisation prévue au « présent article, ainsi qu'à l'article 43, ne pourra être « soumise à l'examen du Tribunal Civil avant l'expiration « d'un délai de quinzaine à compter de l'insertion au « *Journal Officiel*, d'un extrait indiquant le Tribunal Civil « saisi de la demande, les nom et prénoms ou raison « sociale et domicile du cédant, ceux du cessionnaire, le « lieu et la nature des dommages subis, le prix de la « cession, l'importance de l'indemnité accordée, réclamée, « ou à réclamer, tant pour pertes subies que pour frais « supplémentaires de remploi.

« La demande de l'insertion au *Journal Officiel* sera « transmise par l'intermédiaire du Parquet à la requête « de la partie la plus diligente qui en supportera les frais.

« La décision prise par le Tribunal en chambre du « Conseil sera signifiée dans la huitaine à la requête du « ministère public dans la forme extra-judiciaire. Appel « pourra être interjeté de cette décision par simple décla- « ration au greffe du Tribunal, soit par le ministère « public, soit par les parties dans la quinzaine de cette « signification. Les actes constatant la cession ou la délé- « gation prévue au présent article sont exempts de tous « droits de timbre et d'enregistrement.

« Article 8. — Le deuxième paragraphe de l'article 49 « de la loi du 17 avril 1919 est modifié ainsi qu'il suit : « Les mêmes dispositions sont applicables lorsque la ces- « sion est faite à une société de crédit immobilier, à une « coopérative ou à une société d'habitations à bon mar- « ché ayant assumé les charges de la reconstitution de « l'immeuble ou encore à l'une des sociétés ou œuvres de

« bienfaisance spécialement agréée à cet effet par le Minis-
« tre chargé de la reconstitution des régions libérées.

« Article 9. — Les dispositions du paragraphe 1er de
« l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 sont applicables
« aux demandes d'autorisation actuellement en instance. »

Tel était le régime sous lequel furent placées les cessions de droits à indemnité à compter du 30 avril 1921.

Examinons les modifications que les textes nouveaux apportaient alors aux principes existants tels que nous les avons étudiés au chapitre précédent.

Les modifications apportées par la loi du 30 avril 1921 portaient sur les points suivants : Une publicité de la requête aux fins d'autorisation de cession était organisée pour éviter les abus et la spéculation. Le Tribunal ne pouvait statuer avant qu'un délai de quinzaine ne se fut écoulé après l'insertion au *Journal Officiel*. Cette insertion devait contenir toutes les énonciations susceptibles de mettre les tiers au courant des projets du cédant et du cessionnaire éventuels. Il semblait que cette mesure de publicité fût suffisante pour éviter les fâcheuses conséquences d'une cession hâtive et ignorée des tiers. Mais si le principe pouvait être excellent, il ne fut pas couronné de succès dans son application. On se rendit bien vite compte que cette formalité de publicité n'était qu'une formalité de plus, sans effet tangible. Elle aboutissait à de nouveaux frais bien inutilement exposés puisque la lecture du *Journal Officiel* est en général chose rare ailleurs que dans les administrations ou chez certains particuliers ; on le constata rapidement et de nouveaux projets de réforme de l'article 49 furent mis à l'étude, envisageant l'abrogation de cette formalité.

Une autre modification apportée par la réforme fut que

la décision prise par le Tribunal serait signifiée dans la huitaine à la requête du ministère public dans la forme extra-judiciaire et qu'appel pourrait être interjeté de cette décision par simple déclaration au greffe du tribunal, soit par le ministère public, soit par les parties, dans la quinzaine de la signification. Une difficulté, vite résolue du reste, s'était élevée sur le point de savoir comment il fallait interpréter dans l'article 49, § 1 modifié, cette formule « sera signifiée dans la forme extra-judiciaire ». La question fut posée au Garde des Sceaux qui fit la réponse suivante : « La signification prévue par l'article 49 complété, « de la loi du 17 avril 1919, fait courir le délai d'appel « des décisions relatives à l'autorisation de cession : elle « doit donc faire foi de sa date, et, par « acte extra-judi- « ciaire » il faut entendre l'exploit d'huissier » (1).

Enfin, notons que l'article 9 de la loi du 30 avril 1921 spécifiait que les dispositions du paragraphe 1 de l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 étaient applicables aux demandes d'autorisation en instance à l'heure où elle fut promulguée. Cette disposition de rétroactivité de la loi était des plus normales : il s'agissait en somme d'une loi de procédure et il est admis que l'effet rétroactif de la loi s'applique lorsqu'une question de procédure fait l'objet de nouvelles dispositions législatives. Du reste, on se rappelle que le Garde des Sceaux avait donné, quelques semaines avant la loi, des instructions aux parquets pour que les demandes de cession pendantes devant la juridiction, fussent tenues en suspens jusqu'à ce que la réforme

---

(1) Réponse rapportée au *Bulletin du 6e secteur de l'Office de Reconstitution industrielle du Ministère des Régions libérées*, n° 24 du 1er décembre 1921.

projetée aboutisse, de manière à leur appliquer les textes nouveaux.

La réforme du 30 avril 1921 ne donna point satisfaction et ce, dès le début de son application. Il y avait loin, en effet, entre le texte voté et les projets rappelés dans ce chapitre. Notamment le projet du Gouvernement (que nous avons mentionné dans la réponse du Ministre au vœu d'un Conseil général) ne pouvait se reconnaître dans la loi du 30 avril 1921. Le nouveau texte législatif était donc un texte d'attente, rapidement voté, contenant seulement quelques modifications dont on ne pouvait pas espérer un résultat satisfaisant. Le Parlement comprit bien vite qu'il lui fallait se remettre à l'œuvre pour aboutir, dans d'autres conditions, à l'établissement d'un droit des cessions complet et définitif. Un troisième texte devait donc voir le jour après une préparation de plus d'une année. Une loi nouvelle fut votée après maints désaccords entre la Chambre et le Sénat, elle fut promulguée le 18 juillet 1922 et forme actuellement la réglementation des cessions de dommages de guerre ; c'est ce nouveau texte que nous allons maintenant étudier.

## CHAPITRE IV

### Les projets de réforme postérieurs à la loi du 30 avril 1921 — Le vote de la loi du 18 juillet 1922 — Son commentaire Son application

La loi du 30 avril 1921 ne pouvait être, nous l'avons dit, qu'une disposition provisoire tant elle était incomplète. A peine votée, elle déçut ceux qui attendaient d'elle un statut solidement établi pour les cessions. Le Sénat se préoccupa donc de mettre sur pied un texte plus complet, mieux adapté aux circonstances et liant intimement la question du remploi à la question des cessions.

Le 14 juin 1921, la Chambre haute votait un texte nouveau qui devait, pour devenir loi, être accepté par la Chambre des Députés. Les dispositions des articles que le Sénat avait établis reprenaient les principes généraux déjà existants dans l'article 49 modifié. La cession devait toujours être faite suivant les modes prévus aux articles 1689 et suivants du Code Civil, l'autorisation du Tribunal Civil était toujours nécessaire et cette autorisation devait être précédée de l'insertion au *Journal Officiel*, innovation de

la loi du 30 avril 1921. Mais le Sénat exigeait, en outre de ces formalités, que le cessionnaire effectuât le remploi dans la commune du dommage ou dans les limites de l'exploitation endommagée si elle s'étendait sur plusieurs communes. Ce n'était pas là le seul point intéressant du nouveau projet de loi. Le Sénat avait également décidé que les ventes aux enchères publiques, les cessions à titre gratuit, les partages et licitations du droit à indemnité étaient dispensés des formalités d'autorisation et de publicité qui étaient exigibles dans toutes les autres cessions. Il nous faut ici ouvrir une parenthèse et donner quelques explications sur cette disposition.

La loi du 17 avril 1919, même modifiée par celle du 30 avril 1921, n'avait édicté aucune disposition en ce qui concerne les cas où l'indemnité de dommages de guerre fait l'objet d'une licitation, ou lorsqu'elle est comprise dans un partage ou une cession de droits successifs. Que fallait-il conclure ? En cas de partage, l'autorisation du Tribunal ne paraît pas nécessaire, que le partage ait lieu avec soulte ou sans soulte. En effet, lorsque le partage est fait sans soulte, il n'y a aucune cession, l'attributaire reçoit le bien sinistré et l'indemnité afférente et ne verse aucune somme d'argent. La même solution doit être admise dans le cas de partage avec soulte. Le partage dans toutes les hypothèses conserve son effet déclaratif, la soulte ne correspond pas au prix d'une cession, qui est par son essence un acte translatif de propriété. En s'inspirant de ces principes, la même solution doit être adoptée lorsqu'il s'agit d'une cession de droits successifs faisant cesser l'indivision entre cohéritiers. Mais nous admettons par contre que les formalités requises par l'article 49 sont nécessaires pour le cas où la cession de droit successif est faite à un autre

qu'à un cohéritier. Dans cette hypothèse, on se trouve en présence d'un acte ayant non plus effet déclaratif comme le partage, mais bien un effet translatif comme une vente et nous en concluons que l'article 49 lui est applicable.

Dans le cas où l'on procède à la licitation d'un bien sinistré et de l'indemnité qui y est afférente, les formalités requises par la loi du 17 avril 1919 modifiée sont nécessaires à sa validité. Mais une question s'est posée qui a divisé la jurisprudence : le jugement d'autorisation doit-il précéder ou suivre l'adjudication ? Sur cette question délicate, deux arrêts ont été rendus en sens opposé, l'un par la Cour d'appel de Paris concluant que l'autorisation doit suivre l'adjudication, l'autre par la Cour d'appel de Nancy admettant au contraire que le jugement d'autorisation peut précéder l'adjudication. Disons tout de suite que c'est à ce dernier arrêt longuement motivé que nous nous rallions dans cette discussion.

La Cour de Paris (Audience du 20 février 1922) avait adopté les considérants suivants :

« La Cour,

« Considérant que l'autorisation donnée par le jugement « entrepris en vue de la cession de l'indemnité de dom- « mages de guerre au profit de l'adjudicataire de l'im- « meuble à liciter dépendant de la succession de la demoi- « selle A... ne peut être maintenue ;

« Qu'en effet la loi du 17 avril 1919 a confié à la « chambre du Conseil la mission d'apprécier si le cession- « naire de l'indemnité présente personnellement les garan- « ties diverses exigées tant dans l'intérêt général que dans « l'intérêt du cédant ; que, par suite, le Tribunal au cas « où l'immeuble endommagé doit être vendu aux enchè-

« res, ne peut pas accorder une autorisation anticipée au « profit d'un adjudicataire éventuel et partant inconnu ; « qu'en l'absence de texte aucune raison ne peut légi- « timer en faveur des cessions devant avoir lieu par voie « d'enchères une dérogation à la règle, qu'ainsi les pre- « miers juges ont à tort accueilli sur ce chef la requête « présentée par les consorts C. et que le jugement entre- « pris doit être réformé sur ce point. »

La Cour d'appel de Paris, par cet arrêt, maintenait sa jurisprudence antérieure. La 1re Chambre avait, en effet, également jugé dans le même sens par arrêt du 26 décembre 1921 (1). La Cour d'appel de Nancy, au contraire, estime dans son arrêt rendu le 4 février 1922 qu'il suffit que le jugement autorise par avance la cession et qu'il décide que l'adjudicataire des dommages de guerre devra être Français ou appartenir à une nation ayant passé avec la France au point de vue de la loi du 17 avril 1919 un traité de réciprocité.

La Cour de Nancy constate d'abord que les formalités prescrites par l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 modifiée, c'est-à-dire la publication prescrite au *Journal Officiel*, n'ont pu être complètement remplies, qu'en effet la publication n'a pas pu mentionner les noms des adjudicataires ni le prix de cession.

« Mais attendu, poursuit la Cour, que la loi précitée « (celle du 30 avril 1921) ayant pour but d'organiser une « procédure de publicité préalable, en introduisant, sur « ce point unique, une innovation dans la loi du 17 avril « 1919, n'a pu avoir pour résultat d'interdire la cession « de tous dommages de guerre aux co-propriétaires dési-

(1) *Gazette des Tribunaux*, 4 février 1922.

« reux de sortir de l'indivision, ou encore mineurs obli-
« gés, par la loi, de recourir à la formalité de l'adjudica-
« tion publique ; que ce serait priver, par là, les sinistrés
« d'une façon générale, et en particulier les plus inté-
« ressants d'entre eux — savoir les mineurs — du droit
« primordial inscrit dans l'article 537 du Code Civil recon-
« naissant aux particuliers la libre disposition des biens
« qui leur appartiennent sous les seules réserves des modi-
« fications établies par les lois et les obliger, contraire-
« ment à l'article 815 du Code Civil, à rester momentané-
« ment du moins dans l'indivision ; que, pour consacrer
« une conséquence aussi exorbitante du droit commun et
« frapper certains biens d'une véritable indisponibilité,
« il faudrait être bien certain que tel a bien été le but
« voulu par le législateur, que rien dans les travaux pré-
« paratoires de la loi du 30 avril 1921 ne révèle une
« pareille et si invraisemblable intention ; que cette loi
« a été votée par les deux Chambres sans discussion qui
« en éclaire et en précise la portée ; que la préoccupation
« constante des auteurs de la loi du 17 avril 1919 que l'on
« a qualifiée, à juste titre, de « charte des sinistrés », a
« été, au contraire, au lieu de violer les droits sacrés de
« ces derniers, de les entourer d'une protection toute spé-
« ciale ; que si les cessions de dommages de guerre ont,
« avec raison, été subordonnées à une autorisation moti-
« vée de justice, c'est dans le but affirmé de défendre les
« sinistrés contre les entreprises dont ils pourraient être
« victimes de la part de certains spéculateurs. »

La Cour fait judicieusement remarquer que l'adjudication est le mode de réalisation de la créance qui assure le mieux le respect des droits et des intérêts des sinistrés. Que du reste cela est si vrai qu'un projet de loi (celui voté

par le Sénat dont nous parlons plus haut) ayant pour objet de remédier aux inconvénients résultant des lois des 17 avril 1919 et 30 avril 1921, dispense de toute publicité et même de toute autorisation les adjudications publiques de toute nature. Enfin la Cour ajoute que l'absence, dans l'insertion au *Journal Officiel* de la cession projetée, du nom du cessionnaire ne présente aucun inconvénient. D'une part, en effet, la loi spécifie que : seuls les Français ou les étrangers bénéficiant d'accords diplomatiques peuvent être adjudicataires et que, d'autre part, le cédant sera garant de la solvabilité du cessionnaire par les règles du droit commun.

Nous nous rallions, avons-nous dit, à la jurisprudence de la Cour de Nancy. Le législateur, en exigeant que la cession de dommages de guerre fût soumise à l'autorisation du Tribunal n'a eu qu'un but : empêcher les spéculations et éviter que les sinistrés ne fussent victimes d'exploiteurs. La discussion qui a eu lieu au Sénat au moment du vote définitif de la loi du 17 avril 1919 indique nettement que « le Tribunal Civil ne devra pas chercher « d'autre intention du législateur que celle d'éviter aux « sinistrés d'être exploités » (1). Cette considération suffit à elle seule à justifier l'arrêt rendu par la Cour de Nancy, puisque le Tribunal en donnant son autorisation, avant l'adjudication publique, possède au moins les éléments essentiels de la cession qui lui permettent d'apprécier si l'intérêt général et celui du cédant ne sont pas lésés.

Cette question des cessions par adjudications publiques avait été réglée dans le projet de loi, voté par le Sénat le 14 juin 1921, qui prononçait la dispense d'autorisation

(1) *J. O.* du 18 avril 1919, Sénat, p. 634.

pour les ventes aux enchères, les cessions à titre gratuit, partages et licitations (1). Mais la Chambre des Députés rejeta ce point de vue et le projet voté par elle le 28 décembre 1921 laissait dans l'ombre la question des licitations (2).

A la date du 28 décembre 1921, la Chambre des Députés adoptait en effet un projet de loi réglementant le régime des cessions d'une manière bien différente de celle que le Sénat préconisait. La Chambre maintenait comme le Sénat l'insertion obligatoire au *Journal Officiel*. Cette mesure ne se justifiait pas, et du reste elle ne devait pas être adoptée dans le texte final de la réforme. La formalité ainsi exigée était onéreuse pour les cessions de peu d'importance et de toute manière la garantie qu'on pouvait y trouver était des plus illusoires en raison de la brièveté des énonciations que l'insertion contenait. Du point de savoir qu'elles étaient les conditions d'une cession par voie d'adjudication il n'en était, avons-nous dit, nullement question et aucune solution législative n'était apportée à la controverse existant entre diverses juridictions. Enfin, le projet de loi de la Chambre instaurait un système nouveau pour les cessions intéressant les sociétés cessionnaires qui, pour bénéficier des frais supplémentaires, devaient s'engager à effectuer le remploi dans la commune du dommage ou dans la limite de l'exploitation endommagée et être composée en majorité de sinistrés et capitaux apportés dans la société par des sinistrés. Cette dernière disposition était d'une application extrêmement délicate. On ne pourrait jamais déterminer exactement, dans une

(1) *J. O.* du 6 septembre 1921.
(2) *J. O.* du 29 décembre 1921.

société anonyme, la majorité de sinistrés et des capitaux apportés par les sinistrés.

Le texte voté par la Chambre était encore bien éloigné de celui adopté par le Sénat : il revint donc devant le Sénat, puis modifié il fut à nouveau soumis à la Chambre et représenté ensuite au Sénat. Il fallait cependant aboutir à une solution satisfaisante pour les deux Assemblées. Aussi, après ces nombreuses allées et venues entre la Chambre et le Sénat, le projet fut-il définitivement voté par le Sénat dans sa séance du 8 juillet 1922.

Le rapporteur au Sénat, M. Touron, déposait à cette date sur le bureau du Sénat son rapport en ces termes : « J'ai l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat un « rapport fait au nom de la Commission chargée de l'exa- « men des projets et propositions de loi relatifs aux dépar- « tements libérés de l'invasion, chargée d'examiner le « projet de loi adopté par la Chambre des Députés, adopté « avec de nouvelles modifications par le Sénat, modifié « par la Chambre des Députés, adopté avec de nouvelles « modifications par le Sénat, modifié à nouveau par la « Chambre des Députés, relatif aux cessions des droits à « indemnité pour dommages de guerre et aux conditions « de remploi de ces indemnités. »

Ces premiers mots rappelaient les péripéties du projet qui avait fait la navette à maintes reprises entre la Chambre et le Sénat et le rapporteur de la Commission des Finances déposant un avis au nom de cette Commission commençait son exorde dans les mêmes termes et constatait ainsi une fois de plus la difficulté de l'entente entre les deux Assemblées.

La conciliation des deux idées qui devaient être la base de la loi n'avait pas été obtenue sans peine entre la

Chambre et le Sénat : il s'agissait de prévenir les cessions abusives constatées sous l'empire des lois des 17 avril 1919 et 30 avril 1921, il fallait aussi ne point entraver par des garanties exagérées le droit reconnu de céder l'indemnité, ce droit étant, en bien des cas, indispensable aux propriétaires de biens sinistrés. Le rapporteur de la Commission des Finances, M. Raynald, concluait à l'adoption du projet dont il résumait ainsi la teneur : « Les cessions demeurent « soumises à l'autorisation motivée du Tribunal Civil de « l'arrondissement où est situé l'objet du dommage. Appel « de cette décision peut être relevé soit par les parties « intéressées, soit même par le ministère public et la « Cour de Cassation peut connaître de l'arrêt rendu. Ainsi « les cessions seront contrôlées de telle sorte que tout « abus doit être signalé et réprimé.

« Si une cession demandée paraît de nature à compro- « mettre de façon sérieuse la reconstitution de la com- « mune ou de la région, le Tribunal peut subordonner son « autorisation à la condition que le remploi sera effectué « dans la commune même des dommages ou dans un « rayon moindre de 50 km. Pour cela, il devra préalable- « ment prendre l'avis d'une commission qui sera créée « dans chaque département et dont un arrêté du Ministère « des Régions libérées réglera la composition. »

L'orateur rappelait ainsi les dispositions du projet élaboré par le Sénat que la Chambre avait adopté avec modification. Il ajoutait que la Chambre des Députés avait apporté une innovation dans l'hypothèse suivante : lorsqu'il y aura fusion des dommages immobiliers ou apports en société sans que l'autorisation du Tribunal ait été sollicitée, les droits et actions en résultant seront inaliénables pendant cinq ans. Le rapporteur concluait en définitive à

l'adoption du projet présenté à la Haute Assemblée. L'urgence ayant été déclarée et aucun des sénateurs ne demandant la parole sur la discussion générale, on passa à la discussion des articles successifs qui furent adoptés tous les cinq sans opposition. La loi fut promulguée le 18 juillet 1922. C'est le dernier texte qui fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire les cessions de dommages pour être valables, c'est l'état actuel de ce droit sur lequel le Parlement a eu tant de difficultés à légiférer.

Examinons le texte voté. Remarquons tout de suite que la loi du 18 juillet 1922 (1) s'intitule : « Loi relative aux cessions des droits à indemnités pour dommages de guerre et aux conditions de remploi de ces indemnités. » Elle fixe le droit des cessions et s'occupe également de cette question importante et connexe du remploi. Des difficultés s'étaient en effet élevées sur la question de savoir si le remploi d'une indemnité immobilière pouvait s'effectuer par l'acquisition d'un immeuble quelconque (bâti ou non bâti ou par destination) dans le rayon légal de 50 km. Des divergences de vues étant apparues, une disposition législative était nécessaire pour fixer la doctrine et elle fut insérée dans l'article 4 de la loi du 18 juilet 1922. Résumons-la en disant que l'achat d'un immeuble ne peut être admis en remploi qu'à condition que l'achat effectué constitue l'un des éléments d'une reconstitution d'exploitation agricole, industrielle ou commerciale ; la somme consacrée par le sinistré ne pouvant, en aucun cas, dépasser le montant de la perte subie par lui. Exception est faite en cas d'expropriation ou de rachat par l'Etat,

(1) *J. O.* du 18 juillet 1922.

dans ce cas, le remploi pouvant être effectué par l'acquisition, dans toute l'étendue de la zone dévastée d'immeubles par nature, ayant la même destination que les immeubles expropriés. Telles sont les dispositions de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1922 sur lequel nous n'insisterons pas davantage puisque leur examen approfondi élargirait le cadre de notre étude limitée à la procédure et aux effets des cessions de dommages de guerre.

Avant de commenter les articles 1, 2 et 3 de la loi du 18 juillet 1922, il est utile, pour le lecteur, d'en reproduire le texte, dont la rédaction un peu longue rappelle le souci que le législateur a eu de faire enfin œuvre complète et définitive.

Article premier. — L'article 43, § 1 de la loi du 17 avril 1919 est modifié ainsi qu'il suit :

« Ce titre n'est pas négociable : il peut faire l'objet « d'avances dans les conditions qui seront déterminées « par arrêtés pris par les Ministres des Finances et des « Régions libérées. Il peut également, avec l'autorisation « motivée du Tribunal Civil donnée dans les formes et « conditions prévues par l'article 49, être transporté con- « formément aux prescriptions des articles 1689 et sui- « vants du Code Civil ou remis en nantissement aux « termes des articles 2071 et suivants du même Code. »

Article 2. — L'article 49 de la même loi est ainsi modifié :

« Le droit à indemnité peut être cédé ou délégué dans « les conditions prévues par les articles 1689 et suivants « du Code Civil.

« La délégation, la cession ou tout autre transfert de « gré à gré et à titre onéreux à l'exclusion de l'apport en « société et de la fusion, ne pourra être effectué qu'avec

« l'autorisation motivée du Tribunal Civil de l'arrondisse-
« ment où est situé l'objet du dommage ou sa partie prin-
« cipale, si le dommage s'étend sur plusieurs arrondisse-
« ments. Le Tribunal statuera en chambre du Conseil sur
« les conclusions du ministère public.

« La requête à fin d'autorisation devra indiquer si le
« remploi du dommage cédé doit avoir lieu dans la com-
« mune même du dommage ou de la partie principale de
« celui-ci, et, dans la négative, indiquer la commune où
« le remploi doit être effectué.

« La décision du Tribunal sera signifiée dans la huitaine
« à la requête de la partie la plus diligente du ministère
« public dans la forme extra-judiciaire. Appel pourra être
« interjeté de cette décision par simple déclaration au
« greffe du Tribunal soit par le ministère public, soit par
« les parties dans la quinzaine de la signification.

« L'arrêt sera signifié dans les mêmes conditions que
« le jugement. Il sera susceptible de pourvoi en Cassation
« dans le délai d'un mois à partir de la signification.

« Lorsqu'il lui apparaîtra que la cession serait de nature
« à compromettre gravement la reconstitution de la com-
« mune ou de la région dans les conditions portant atteinte
« à l'intérêt général, le Tribunal, s'il croit devoir accor-
« der son autorisation aura la faculté, après avis d'une
« commission siégeant dans chaque département, de la
« subordonner à la condition que le remploi aura lieu
« dans la commune du dommage ou dans un rayon infé-
« rieur à 50 km. Un arrêté du Ministre des Régions libé-
« rées déterminera la composition de cette commission
« et les conditions dans lesquelles elle émettra son avis.

« Dans ce cas, la cession ne sera définitive qu'après
« avoir été confirmée par les parties sur le vu des condi-

« tions spéciales de remploi fixées par l'autorité judi-
« ciaire.

« Lorsque la cession aura lieu par voie d'adjudication,
« le cahier des charges sera préalablement soumis à
« l'homologation du Tribunal Civil, qui statuera dans les
« conditions et formes prévues par les paragraphes 2, 3,
« 4, 5 et 6 du présent article pour les délégations et ces-
« sions amiables.

« Sera nulle et de nul effet toute adjudication réalisée
« soit par personne interposée, soit par toute autre voie
« indirecte au profit d'étranger ne remplissant pas les
« conditions prévues par l'article 3 de la loi du 17 avril
« 1919. La nullité sera prononcée à la diligence du minis-
« tère public.

« Lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé
« leurs droits à une société de crédit immobilier, à une
« société d'habitations à bon marché, celles-ci peuvent
« leur consentir les prêts nécessaires à la reconstitution
« de l'immeuble sans qu'ils aient ni à justifier de la pos-
« session d'une valeur équivalente au cinquième du mon-
« tant du prêt, ni à fournir une garantie hypothécaire, ni
« à contracter une assurance sur la vie.

« Tous actes judiciaires, extra-judiciaires ou autres
« concourant à la passation ou à l'autorisation des ces-
« sions ou délégations prévues au présent article sont
« exemptés de tous droits de timbre et d'enregistrement.

« Tous droits d'enregistrement ou autres dus à l'occa-
« sion de cessions sujettes à autorisation ne pourront être
« recouvrés que lorsque les dites cessions seront devenues
« définitives par l'expiration du délai d'appel prévu au
« paragraphe 4 du présent article.

« Lorsque les attributaires auront fusionné leurs dom-

« mages immobiliers ou les auront apportés en société
« sans solliciter l'autorisation du Tribunal, les conven-
« tions ou statuts devront stipuler à peine de nullité que
« tous les droits ou actions résultant de ces fusions ou
« apports seront pendant un délai de cinq ans inaliénables
« et intransmissibles autrement que par succession, cette
« interdiction pouvant être levée, à la requête du titu-
« laire du dommage ou de ses héritiers par une ordon-
« nance du président du Tribunal Civil rendue sur le vu
« d'un certificat de l'autorité administrative, constatant
« qu'il a été procédé intégralement aux opérations de rem-
« ploi du dommage fusionné ou apporté.

« Dans ce même cas, les conventions ou statuts devront
« également à peine de nullité stipuler que si la disso-
« lution intervient dans un délai de cinq ans, les droits
« à indemnité de chaque sinistré devront, le passif une
« fois payé, être attribués à leur titulaire originaire. »

Article 3. — L'article 10, § 11 de la loi du 17 avril 1919 est ainsi modifié :

« Les oppositions au paiement doivent être formées et
« les transferts et délégations d'indemnités signifiés entre
« les mains des trésoriers généraux et des receveurs des
« finances dans le mois qui suivra la fixation définitive
« de l'indemnité. Ils seront dans le délai de huitaine ins-
« crits, à peine de nullité, sur un registre tenu au greffe
« du Tribunal des dommages de guerre. Passé ce délai,
« les paiements effectués sont valables. »

La réforme de la loi du 18 juillet 1922 apporte des modifications importantes aux articles 43 et 49 de la loi du 19 avril 1919 modifiée déjà le 30 avril 1921.

La loi nouvelle établit un régime applicable aussi bien

aux cessions de titres d'indemnités de dommages de guerre, qu'aux cessions du droit à indemnité avant sa fixation. L'article 43 qui réglemente, nous le savons, la cession de titre, stipule dans sa rédaction nouvelle que le titre « peut également avec l'autorisation motivée du « Tribunal Civil donnée dans les formes et conditions « prévues par l'article 49, être transporté, etc... » C'est dire en somme que l'article 43 renvoie à l'article 49 et à toutes les dispositions qu'il contient.

Le nouveau régime des cessions instauré par la loi du 18 juillet 1922 maintient les principes généraux étudiés précédemment. La cession doit toujours être faite dans les formes des articles 1689 et suivants du Code Civil, elle doit être autorisée par le Tribunal Civil, elle doit être également signifiée. Ces formalités subsistent dans leurs grandes lignes mais elles sont complétées par d'autres et, partant, leurs effets sont plus efficaces. Il y a donc dans l'article 49 nouveau, à la fois des suppressions et des modifications.

### Les modifications apportées par la loi du 18 juillet 1922 à l'ancien article 49 — Les suppressions

Le nouvel article 49 ne contient plus les mots : « en cas de remploi et de réinvestissement » qui figuraient dans les textes anciens et dont l'utilité maintes fois contestée, n'autorisait plus son maintien. Une autre suppression plus importante est celle de l'insertion au *Journal Officiel* que la loi du 30 avril 1921 avait établi et dont les résultats n'avaient pas atteint ceux que le législateur était en droit d'espérer. Cette formalité coûteuse et sans efficacité contre la spéculation a donc justement disparu.

**Les modifications apportées par la loi du 18 juillet 1922 à l'ancien article 49 — Les innovations**

Si, dans l'article 49 nouveau, on remarque des suppressions sur les textes anciens, du moins des innovations importantes y ont-elles été incorporées.

**Actes soumis au régime de l'article 49**

Tout d'abord l'article 49 précise les actes qui sont assujettis aux formalités requises pour la validité de la transmission du droit à indemnité. Les délégations, les transferts, les cessions à titre onéreux sont soumis à la procédure de l'autorisation judiciaire. Les transferts à titre gratuit, c'est-à-dire les successions, donations, legs, partages d'ascendants en sont dispensés. La même solution doit s'appliquer au partage entre majeurs, licitation volontaire restreinte aux seuls co-propriétaires, mesures qui ont pour but de faire cesser l'indivision et qui, en vertu de l'effet déclaratif du partage, ne peuvent être considérées comme étant un transfert de propriété. Quant aux fusions et apports en société, ils sont soumis à des règles spéciales dont nous parlerons plus loin en concluant.

**Compétence du Tribunal**

La question de la compétence n'avait pas été jusqu'alors tranchée par la loi. On se rappelle que pour la définir on avait fait appel aux règles du droit commun, en donnant compétence au Tribunal du domicile du sinistré. La loi du 18 juillet 1922 règle expressément la question de la compétence. Désormais c'est le Tribunal de l'arron-

dissement du lieu du dommage qui est compétent pour statuer sur la demande d'autorisation. Cette compétence se conçoit aisément, le Tribunal du lieu du dommage ayant plus de facilités pour apprécier le bien-fondé de la cession et pour réunir tous les éléments qui lui permettront de statuer en connaissance de cause sur la requête à fin d'autorisation.

**Lieu du remploi — Pouvoirs du Tribunal**

C'est en ce qui concerne les pouvoirs d'appréciation du Tribunal relatifs au remploi que la loi a fait surtout œuvre nouvelle. Il était apparu que les tribunaux, malgré leur désir de veiller à l'intérêt général, en donnant leur autorisation pour valider les cessions qui leur étaient soumises, n'avaient point assez d'éléments d'appréciation pour baser leur décision. Aussi la réforme devait-elle nécessairement porter sur ce point important. La requête devra d'abord indiquer le lieu du remploi et lorsqu'il apparaîtra, dit en substance la loi nouvelle, que la cession sera de nature à compromettre gravement la reconstitution de la commune ou de la région dans les conditions portant atteinte à l'intérêt général, le Tribunal, s'il croit devoir accorder son autorisation aura la faculté, après avis d'une commission siégeant dans chaque département, de la subordonner à la condition que le remploi aura lieu dans la commune du dommage ou dans un rayon inférieur à 50 km. Dans ce cas la cession ne sera définitive qu'après avoir été confirmée par les parties, sur le vu des conditions spéciales de remploi fixées par l'autorité judiciaire.

Ainsi donc, un nouvel organisme est appelé à jouer un rôle considérable dans les cessions : c'est une commission

instituée par arrêté ministériel dont nous verrons plus loin la composition. Cette commission a pour but de mettre un frein aux abus qui s'étaient produits et qui compromettaient la reconstitution communale. Il arrivait fréquemment « qu'en absorbant un grand nombre de droits « à indemnité dans les limites du périmètre de 50 km., « certains centres industriels dépouillaient des étendues « plus ou moins grandes de leurs dommages agricoles « et empêchaient la reprise de la vie dans les régions intéressées ou encore qu'ils entravaient définitivement la « renaissance d'une commune ou d'une région, en provo- « quant la disparition ou le déplacement d'un établisse- « ment commercial, industriel ou agricole qui formait le « centre de son activité » (1). La création de la Commission par la loi du 18 juillet 1922 a pour heureux résultat de ne pas contraindre le Tribunal à ce dilemme, qui existait seulement sous le régime antérieur : ou refuser ou accorder l'autorisation sans pouvoir déterminer les conditions de remploi. Le Tribunal a désormais la faculté d'adopter une autre solution : autoriser la cession, en imposant au cessionnaire des conditions de remploi plus strictes que celles de l'article 5, § 8 de la loi du 17 avril 1919, après avoir consulté la Commission instituée dans le département. Remarquons que le Tribunal n'est pas lié par l'avis de cette Commission, mais il est inutile d'ajouter que dans l'immense majorité des cas l'avis donné sera suivi. Ainsi la décision du Tribunal, qui sous l'ancien régime risquait d'être ou trop rigoureuse pour les intéressés ou insuffisante pour la sauvegarde des intérêts de

(1) Circulaire R. L. n° 1135, du 7 août 1922. (*Bulletin R. L.* du 12 août 1922.)

la région, ne sera plus rendue qu'entourée du maximum de garantie pour tous.

Nous sommes ainsi amenés à examiner le fonctionnement de la Commission dont le principe créateur a été posé par la loi du 18 juillet 1922 et qui a été instaurée par arrêté ministériel du 5 août 1922.

La Commission est composée de la façon suivante :

1° Le Secrétaire général de la Préfecture pour la Reconstitution ou son délégué, président ;

2° Le Directeur des services techniques de la Préfecture ou son représentant, chargé des fonctions de rapporteur ;

3° Trois autres membres : un industriel ou ancien industriel, un commerçant ou ancien commerçant et un agriculteur ou ancien agriculteur, désignés par le Préfet après avis des présidents de la Chambre de Commerce et des associations agricoles du chef-lieu du département ou de la ville où siégera la Commission.

Dans les départements ne possédant pas de secrétaire général pour la reconstitution ou de directeur des services techniques, ces fonctionnaires seront remplacés par le secrétaire général pour l'Administration et le chef de division le plus ancien. Les fonctions de secrétaire sont remplies par un agent de l'Administration choisi par le Préfet, des suppléants seront nommés dans les mêmes conditions que les titulaires. Enfin, si le nombre des affaires l'exigent, la Commission pourra être divisée par le Préfet en deux ou plusieurs sections et le président distribuera les affaires entre les sections.

La Commission de département ainsi composée devra examiner le projet de cession qui lui sera soumis par l'autorité judiciaire. Pour ce faire, elle devra, dit la circulaire ministérielle susvisée, se placer « au double point

« de vue de l'utilité que présentait l'entreprise ou l'im-
« meuble qui ne sera pas reconstitué et de la nature de
« l'opération de remploi envisagée et elle aura à s'ins-
« pirer, avant tout, des intérêts généraux du pays et des
« nécessités de la reprise de la vie industrielle, commer-
« ciale ou agricole dans les régions libérées ». Son examen terminé, elle devra conclure soit à l'acceptation pure et simple de la cession, soit à son rejet, mais elle peut aussi subordonner son acceptation de la cession à des opérations de remploi autorisées seulement dans la commune du dommage ou dans un rayon inférieur à 50 km. et dont elle devra préciser l'étendue. On voit par là combien important est le rôle de la Commission. Tandis que la loi du 17 avril 1919 établissait le principe de la validité du remploi dans le rayon de 50 km. du lieu du dommage, la loi du 18 juillet 1922 resserre cette zone dans le cas de cession, et laisse à la Commission l'appréciation de la délimitation. Le rôle de la Commission consiste, nous le répétons, à émettre un avis qui ne lie pas nécessairement le Tribunal, celui-ci conservant son entière liberté d'action.

Il était indispensable en créant ce nouvel organe de déterminer la procédure qu'il devait suivre. D'accord avec le Garde des Sceaux, cette procédure a été fixée de la façon suivante : dans le cas où le Tribunal, saisi d'une requête à fin d'autorisation de cession, décidera de consulter la Commission, le Parquet transmettra, « sans délai, au Pré-
« fet, le dossier comprenant la requête, le projet de con-
« trat ou de cahier des charges et le cas échéant, les pièces
« de l'enquête officieuse à laquelle il aura procédé, ainsi
« que celles que les parties lui auront remises. Dès récep-
« tion, la demande sera inscrite sur un registre sur lequel
« seront portés les noms du cédant et du cessionnaire, la

« date de l'arrivée des pièces à la Préfecture, et, plus tard, « celle de la décision intervenue, la nature de cette déci- « sion et la date du renvoi des pièces au Parquet compé- « tent. La Commission sera convoquée par son président, « elle devra statuer dans le mois de l'arrivée des pièces à « la Préfecture ; le directeur des services techniques ou « son représentant remplira les fonctions de rapporteur ; « il s'entourera de tous renseignements utiles, tant auprès « des parties intéressées que de l'Administration et des « autorités locales, les décisions seront prises à la majo- « rité et transcrites sur un registre à ce destiné ; en cas de « partage des voix, celle du président sera prépondérante. « Dans la huitaine qui suivra, le Préfet renverra le dos- « sier au Parquet compétent avec une copie certifiée « conforme de la décision prise » (1).

Les départements de la Justice et des Régions libérées, en définissant ainsi minutieusement la procédure à suivre, ont attaché la plus grande importance à ce que les nouvelles formalités requises ne soient pas une cause de retard et s'ils ont été obligés de fixer des délais pour la transmissions de pièces, pour la convocation de la Commission et pour la décision à intervenir, du moins le Ministre des Régions libérées insiste-t-il dans ses instructions pour que ces délais soient strictement observés et qu'il n'en résulte aucune lenteur inutile.

La Commission pouvant, dans son avis, apporter des modifications aux conventions des parties, il était juste de ne pas imposer à celles-ci une cession modifiée dans des conditions telles qu'elles ne répondraient plus aux volontés exprimées dans la requête. La cession n'est donc

(1) Circulaire ministérielle n° 1135, du 7 août 1922.

définitive que si, après décision du Tribunal, ratifiant l'avis de la Commission, imposant le remploi dans un lieu déterminé, les parties acceptent les conditions fixées et confirment la cession ainsi modifiée.

### Appel — Pourvoi en cassation

La décision du Tribunal est susceptible d'appel et de pourvoi en Cassation. La procédure de l'appel n'a pas subi de modification dans le nouveau texte. Quant au pourvoi en Cassation, il a été créé par la loi du 18 juillet 1922, les textes anciens n'en faisaient aucune mention ; il est donc désormais possible dans le mois de la signification de l'arrêt. Enfin la loi nouvelle apporte une précision, en ce qui concerne les significations qui pourront être faites à la requête du Parquet ou de la partie la plus diligente. Jusqu'ici le ministère public procédait d'office à l'accomplissement de cette formalité. Désormais, il n'agira ainsi, que dans le cas de rejet de l'autorisation pour faire courir les délais d'appel ou de pourvoi en Cassation ; dans les autres cas, les intéressés auront la faculté de faire procéder eux-mêmes aux significations.

### Cession d'indemnité par voie d'adjudication

On se rappelle qu'antérieurement à la loi du 18 juillet 1922 la question était diversement résolue par la jurisprudence de savoir à quel moment devait intervenir l'autorisation du Tribunal. Certains arrêts (Cour d'appel de Nancy) estimaient qu'il suffisait que l'autorisation fût préalable à l'adjudication en spécifiant au besoin que l'adjudicataire devait être d'une nationalité admise au

bénéfice de la loi du 17 avril 1919. D'autres arrêts (Cour de Paris), adoptant le point de vue de la Chancellerie dans les instructions données aux Parquets, n'autorisaient le transfert qu'après l'adjudication quand l'acquéreur était connu. Nous avons dit précédemment combien cette théorie nous paraissait pleine d'inconvénients, puisque les amateurs hésitaient naturellement à enchérir, ignorant s'ils obtiendraient ultérieurement l'agrément de l'autorité judiciaire. La loi du 18 juillet 1922, consacrant la jurisprudence de la Cour de Nancy, stipule que le Tribunal exercera son contrôle avant la vente. Le cahier des charges sera soumis à son examen, il en arrêtera et approuvera les clauses et autorisera la cession par un seul et même jugement. L'intervention du Tribunal ne s'arrête pas là, car, dans l'hypothèse où l'adjudicataire ne serait pas d'une nationalité admise au bénéfice de la loi des dommages de guerre, la nullité de l'adjudication serait prononcée par le Tribunal à la requête du ministère public.

### Signification de la cession

Il est regrettable que sous cette rubrique nous n'ayons pas à enregistrer de modifications sérieuses du paragraphe 11 de l'article 10 de la loi du 17 avril 1919. Il eût été désirable qu'une refonte du paragraphe 11 de cet article fût insérée dans la loi du 18 juillet 1922 pour dissiper toutes les équivoques qu'avaient pu faire naître une rédaction défectueuse et incomplète signalée précédemment. La réforme attendue a porté seulement sur une substitution de mots. Le paragraphe 11 de l'article 10 de la loi du 17 avril 1919 prescrivait que les oppositions au paiement devaient être formées et les cessions et délégations

d'indemnité signifiées entre les mains des trésoriers généraux et des receveurs des finances dans le mois qui suit la fixation définitive de l'indemnité. La loi du 18 juillet 1922 a substitué dans ce texte le mot « transferts » au mot « cessions ». Les travaux préparatoires ne donnent aucun motif de ce changement. En se basant uniquement sur le sens grammatical et juridique du mot transfert, on peut conclure que le législateur a tenu à employer une expression d'un sens beaucoup plus large et à viser par conséquent toutes les conventions quelconques par lesquelles le sinistré peut transmettre à une autre personne son droit à indemnité.

**Timbre et enregistrement**

Enfin, le législateur a maintenu dans la nouvelle loi la dispense de timbre et d'enregistrement pour les actes relatifs aux cessions d'indemnités. Le texte est même plus large que celui de la loi du 17 avril 1919 puisqu'il vise non seulement les actes constatant la cession ou la délégation, mais encore tous actes quelconques, judiciaires, extra-judiciaires, ou autres, établis en vue, soit de la cession elle-même, soit de l'autorisation de la cession.

Nous en avons ainsi terminé avec l'examen des modifications apportées par la loi du 18 juillet 1922 aux lois des 17 avril 1919 et 30 avril 1921, en ce qui concerne les cessions de dommages de guerre. Une dernière question doit être résolue avant de clore ce chapitre. La loi nouvelle a-t-elle effet rétroactif ? Aucun article ne le dit expressément. Si l'on se reporte à la loi du 30 avril 1921, nous y lisons l'article 9, qui déclarait les dispositions nou-

velles alors, « applicables aux demandes d'autorisation actuellement en instance ». Cet article n'a pas été abrogé à notre sens par la loi du 18 juillet 1922 qui, par contre, stipule l'abrogation de l'article 7 : « Est abrogé l'article 7 « de la loi du 30 avril 1921, portant ouverture sur l'exer- « cice 1921, des crédits provisoires au titre du budget « spécial des dépenses recouvrables sur les versements à « recevoir en exécution des traités de paix et applicables « au mois de mai. » Nous conclurons donc que les réformes apportées par la loi du 18 juillet 1922 sont applicables aux demandes d'autorisation de cessions pendantes au moment de sa promulgation. La loi nouvelle ne touche pas au fond du droit : elle règlemente seulement la procédure à suivre pour l'exercice de ce droit ; on peut donc sans crainte l'appliquer aux cessions en instance tout en regrettant que le législateur n'ait pas cru devoir renouveler dans le texte l'affirmation de sa pensée, exprimée en ce sens, lors de la première réforme, dans l'article 9 de la loi du 30 avril 1921.

## CHAPITRE V

### Les cessions de dommages de guerre et le remploi

Au cours des opérations de reconstitution mobilière et immobilière, la question s'est posée de savoir à partir de quelle date on devait considérer comme valables, vis-à-vis de l'Etat, les opérations de remploi faites par un cessionnaire. Cette question dont l'importance n'échappait ni aux cessionnaires ni à l'Administration des Régions libérées se posait aussi bien sous le régime de la loi du 17 avril 1919 dans son texte primitif que sous le régime des modifications postérieures apportées par les lois du 30 avril 1921 et du 18 juillet 1922. Nous savons que, à toute époque, le législateur a voulu que les cessions fussent soumises au droit commun des articles 1689 et suivants du Code Civil et qu'en outre elles fussent homologuées par le Tribunal Civil. Or, le droit commun veut que les cessions de créance soient signifiées aux débiteurs. C'est le sens qu'il fallait donner à cette signification qui fut l'origine des divergences d'interprétation entre l'Administration et les cessionnaires, divergences disparues aujour-

d'hui, l'Administration ayant abandonné son point de vue en présence des conséquences souvent désastreuses que son application entraînait pour les cessionnaires. Nous exposerons les deux thèses en mettant en opposition les arguments apportés de part et d'autre au cours de ce long débat.

La thèse de l'Administration était basée sur une stricte interprétation des articles 1689 et suivants du Code Civil auxquels renvoie l'article 49 de la loi du 17 avril 1919. En vertu de l'article 1690, disait le département des Régions libérées, le cessionnaire n'est saisi à l'égard des tiers que par la signification du transport faite au débiteur. Or, en l'espèce, le débiteur c'est l'Etat et jusqu'au moment où l'Etat n'est pas avisé du changement du titulaire du droit à indemnité, il ne connaît que le sinistré originaire et dénie à tout autre le droit de se prévaloir des prérogatives de la loi du 17 avril 1919. D'autre part, se référant à un arrêt de la Chambre des Requêtes du 17 février 1896 (D. P. 98-1-129) qui décide que la créance du cédant ne sort de son patrimoine que par l'effet de la signification faite par le cessionnaire au cédé, l'Administration soutenait que les cessionnaires ne pouvaient fournir en justification de remploi des pièces indiquant qu'ils avaient disposé de l'indemnité cédée, avant que l'Etat ne fût avisé de la cession. La conséquence pratique de cette doctrine était de rejeter lors de l'examen des pièces justificatives de demandes d'acompte, toutes celles qui étaient antérieures à la date de signification. On voit tout l'intérêt de la question pour les cessionnaires ayant engagé ou payé même des dépenses avant que la signification de la cession ne fût faite et qui se trouvaient de ce fait dans l'obligation

de payer de leurs propres deniers ces dépenses, sans pouvoir les faire imputer sur les titres de créances qui leur seraient ou qui leur étaient délivrés. Ce fut en vain que les intéressés firent observer que l'article 10, § 11 disposait que les oppositions au paiement devaient être formées et les cessions et délégation d'indemnité signifiées entre les mains des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances dans le mois suivant la fixation définitive de l'indemnité. Il leur était toujours répondu que le délai fixé par l'article 10, § 11 était un délai maximum, passé lequel, l'Etat pouvait se libérer définitivement entre les mains du sinistré primitif, mais que le cessionnaire ne devait pas attendre cette date ultime, qu'il était de son intérêt de se faire connaître à l'Etat pour que les travaux de reconstitution faits par lui puissent être aussitôt pris en considération et que les dépenses effectuées puissent lui être payées. Pour donner un aperçu complet de la thèse administrative, il convient d'ajouter, que la date prise comme date de reconstitution effective était, d'une part pour les travaux, le jour où ils ont été effectués, d'autre part, pour les achats, le jour où les biens achetés ont été aux risques de l'acheteur.

Telle était la doctrine administrative à laquelle se heurtaient les cessionnaires d'indemnités de dommages de guerre qui avaient effectué des opérations de reconstitution avant d'avoir signifié leur transport de créance à l'Etat. Les conséquences fâcheuses qui en étaient pour eux l'aboutissant, devaient heureusement disparaître, lorsque l'Administration plus libérale modifia son interprétation.

Les cessionnaires faisaient remarquer que l'article 49 stipule que « dans le transport d'une créance, d'un droit « ou d'une action sur un tiers, la délivrance s'opère entre « le cédant et le cessionnaire par la remise du titre ». Le transfert de propriété se fait donc immédiatement entre les parties, le cédant passe tous ses droits et obligations au cessionnaire et celui-ci peut dès ce moment se considérer comme sinistré et agir comme tel, plus particulièrement il peut procéder à la reconstitution mobilière et immobilière. Enfin l'article 10, § 11 ne doit pas être interprétée dans le sens que lui donne l'Administration, mais uniquement comme signifiant que l'Etat peut valablement payer au cédant l'indemnité allouée à l'expiration du mois qui suit la fixation, si à cette époque le cessionnaire ne lui a pas encore fait connaître sa qualité.

Les protestations qui s'élevèrent ainsi, de la part des cessionnaires, amenèrent l'Administration à abandonner son point de vue et récemment le Ministre des Régions libérées, sur une question posée par un Préfet d'un des départements victimes de l'invasion, adoptait la thèse des cessionnaires et reconnaissait le bien-fondé de leurs réclamations.

Nous reproduisons ci-dessous le texte de cette lettre qui fixe désormais la doctrine de l'Administration :

« Paris, le 9 décembre 1922.

*Le Ministre des Régions libérées*
*à Monsieur le Préfet de Meurthe-et-Moselle.*

« Vous m'avez demandé de vous faire connaître si les « cessionnaires d'indemnités de dommages de guerre « ayant, de bonne foi, effectué préalablement à la signi- « fication du jugement autorisant la cession, des opé-

« rations susceptibles d'être considérées comme un rem-
« ploi immobilier ou comme une reconstitution mobi-
« lière, pourraient exceptionnellement faire admettre les
« pièces relatives aux dites opérations, comme justifica-
« tions de remploi immobilier ou de reconstitution mobi-
« lière des indemnités cédées.

« A l'appui de cette demande, vous m'indiquez, notam-
« ment par votre communication du 15 septembre 1922,
« qu'un certain nombre de communes qui ont effectué
« des opérations de remploi dans les conditions que vous
« me signalez, se trouvent aujourd'hui en raison de
« l'interprétation admise jusqu'ici, dans une situation des
« plus difficiles, pour régler les travaux qu'elles ont ainsi
« effectués avant signification du jugement autorisant la
« cession.

« J'ai l'honneur de vous informer qu'après un examen
« tout particulier de la question, je serai disposé à consi-
« dérer comme valables, une fois la signification faite,
« les opérations de remploi immobilier conformes à la
« loi, qui auraient été effectuées par le cessionnaire, après
« l'autorisation de la cession par le Tribunal.

« En ce qui concerne le compte à tenir des promesses
« de vente antérieures à la cession, il s'agit de questions
« d'espèces exigeant une vérification particulièrement
« attentive, et chaque cas doit faire l'objet d'une décision
« spéciale » (1).

Enfin, la jurisprudence elle-même se fixait dans un sens favorable aux cessionnaires. La question discutée dans les pages précédentes avait été portée devant le Tribunal des

---

(1) *Bulletin du 6e secteur de l'Office de Reconstitution industrielle*, janvier 1923.

dommages de guerre de Nancy, alors que la doctrine administrative n'avait pas encore évolué et le 17 janvier 1923 cette juridiction rendait un jugement dont nous reproduisons ci-dessous le texte, jugement fortement motivé décidant que les travaux effectués postérieurement à l'homologation constituent le remploi tel que l'exige la loi du 17 avril 1919 quand bien même ces travaux seraient antérieurs à la signification de la cession faite au Trésorier-payeur général.

TRIBUNAL DES DOMMAGES DE GUERRE DE NANCY

(Audience publique du 17 janvier 1923)

Le Tribunal,

Vu la demande aux fins d'exécution de cession d'indemnité et de paiement de dommages de guerre introduite contre l'Etat suivant acte au greffe du 2 novembre 1922 par la Société en commandite par actions E... et C^ie^ dont le siège est à Nancy, aux diligences de son gérant spécialement autorisé, M. E... Georges-Emile, industriel, demeurant à Nancy, de nationalité française ;

Vu les lois du 17 avril 1919 et 31 mai 1921 ;

Vu les mémoires de la dite Société et du représentant de l'Etat ;

Après avoir entendu M. BINET, membre du Tribunal, en son rapport lu à l'audience,

Ouï M^e^ BOULAY, avocat du barreau de Nancy pour M. E. et M. DIDION, représentant de l'Etat, en leurs observations orales ;

Attendu que la Société E... et C^ie^, Société en commandite par actions dont le siège social est à Nancy, a acquis des époux C...-H... divers immeubles sinistrés à Port-sur-

Seille, par faits de guerre (acte de Me L..., notaire, du 19 juillet 1920), que par le même acte elle s'est fait céder pour le prix de 260.000 francs le droit des vendeurs à l'indemnité éventuelle à laquelle la destruction des dits immeubles pourrait donner ouverture, s'engageant à faire le remploi de l'indemnité dans un rayon de 50 km. au moyen de la construction à Nancy d'un bâtiment neuf destiné à l'agrandissement des ateliers et magasins de cet établissement industriel ;

Attendu que la cession d'indemnité a été autorisée par jugement du Tribunal Civil de Nancy en date du 23 juillet 1920 puis confirmée par acte L... des 31 août et 6 septembre 1920 sur le registre tenu au greffe du Tribunal des dommages de guerre de Nancy ;

Attendu que la cession fut en outre signifiée par les parties au trésorier-payeur général de Nancy le 11 mars 1921 ;

Attendu que le chiffre de l'indemnité due pour les dommages causés aux immeubles dont s'agit ne fut fixée par la Commission Cantonale de Pont-à-Mousson qu'à partir du 21 septembre 1921 ;

Attendu que quand la Société en cause présenta les mémoires des travaux qu'elle avait fait exécuter depuis le jugement du Tribunal Civil, en vue du remploi de l'indemnité, à l'Office de Reconstitution Industrielle dans le but d'obtenir des versements d'acomptes sur l'indemnité dont elle devait bénéficier cet Office ne consentit à faire entrer en ligne de compte que les mémoires de travaux exécutés depuis le 11 mars 1921, date de la signification de la cession, à l'exclusion de ceux qui l'avaient été antérieurement, sous le prétexte que les premiers seuls

pouvaient servir légalement de remploi de l'indemnité cédée ;

Attendu que la Société E... a saisi le Tribunal des dommages de guerre de Nancy à la date du 2 novembre 1922 du différend qui s'élevait entre elle et l'Administration, au sujet des opérations de remploi qu'elle avait effectuées, que dans ses mémoires déposés au greffe elle développe ses moyens et demande au Tribunal de dire que tous les travaux postérieurs au jugement autorisant la cession constituent bien le remploi exigé par la loi du 17 avril 1919 sans distinction entre ceux qui sont antérieurs ou postérieurs à la signification de ladite cession.

Attendu que de son côté, le délégué administratif près le Tribunal a déposé des conclusions motivées tendant à justifier le refus par l'Office de Reconstitution Industrielle d'accepter les mémoires de travaux exécutés avant cette signification.

Attendu néanmoins que depuis lors, en suite d'instructions en date du 9 décembre 1922 adressées par M. le Ministre des Régions libérées à M. le Préfet de Meurthe-et-Moselle et transmises par celui-ci à la date du 22 décembre 1922 à l'agent administratif près le Tribunal avec une note du Service de la reconstitution du 13 décembre, l'Administration déclara tenir désormais pour valables les opérations de remploi faites postérieurement au jugement autorisant la cession et ne plus s'opposer à admettre comme justifications de remploi les mémoires de travaux exécutés avant même la signification de la cession.

Attendu que le Tribunal n'en doit pas moins statuer sur la demande qui lui a été soumise bien que l'Administration semble avoir rétracté son opinion première ;

Attendu que le Tribunal des dommages de guerre est

compétent pour trancher la question qui lui a été soumise aux termes de l'article 37, alinéa 2 de la loi du 17 avril 1919, modifiée par la loi du 31 mai 1921 ;

Attendu au fond que l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 déclare que le droit à indemnité peut être cédé dans les conditions prévues dans les articles 1689 et suivants du Code Civil avec l'autorisation motivée du Tribunal Civil ;

Attendu qu'ainsi elle soumet aux règles du droit commun quant aux cessions de créance les cessions d'indemnité une fois autorisées ;

Attendu que des articles précités du Code Civil il résulte que si la cession est parfaite entre le cédant et le cessionnaire par l'effet même du contrat, il faut pour qu'elle soit opposable au tiers et au débiteur de la créance cédée qu'elle ait été signifiée (ou acceptée par un acte authentique) au débiteur et qu'à défaut de cette formalité les paiements faits par le débiteur au cédant sont opposables au cessionnaire et que telle est également la seule sanction du défaut de signification des cessions d'indemnité de dommages de guerre comme en témoigne l'article 10, alinéa 11 *in fine* de la loi de 1919 ;

Attendu qu'aucune disposition de la même loi n'exige que la signification précède les opérations de remploi et que juridiquement elles doivent être possibles du jour où la cession a été autorisée, le contrat investissant par lui-même le cessionnaire *interpartes* du droit à l'indemnité indépendamment de la formalité de publicité qu'est la signification, laquelle n'intéresse que le débiteur et les tiers ;

Attendu que la seule particularité résultant de la loi du 17 avril 1919, à propos de la signification des cessions d'indemnités, c'est que l'article 10, alinéa 11 prescrit que

cette formalité soit faite dans le mois qui suit la fixation définitive de l'indemnité ;

Attendu en fait que dans l'espèce la Société E... a signifié la cession à elle faite par les consorts C... à une date antérieure à celle de la décision de la Commission Cantonale qui a fixé les indemnités dues au cédant et qu'ainsi aucun paiement n'a pu être fait à celui-ci sur le montant de l'indemnité de sorte que l'Etat n'a jamais été exposé à payer deux fois ;

Attendu que la Société investie de la créance d'indemnité par le contrat était en droit de faire des opérations de remploi à dater de l'autorisation donnée à la cession par le Tribunal et que c'est à tort que l'Administration a refusé de faire état des mémoires de travaux exécutés postérieurement, fût-ce avant la signification.

Par ces motifs,

Après avoir délibéré en chambre du Conseil,

Dit que les travaux exécutés à Nancy par la Société E... et C^ie^ postérieurement au jugement du Tribunal Civil de Nancy du 23 juillet 1920 qui a autorisé la cession d'indemnité de dommages de guerre par les époux C... à ladite Société constituent le remploi tel que l'exige la loi du 17 avril 1919, quand bien même ces travaux seraient antérieurs à la signification de la cession faite au trésorier-payeur général de Meurthe-et-Moselle le 11 mars 1921 ;

Dit en conséquence que l'Etat devra admettre sous les justifications de droit les demandes formées par la Société cessionnaire pour les travaux entrepris ou effectués postérieurement au jugement précité du 23 juillet 1920.

Ainsi donc, un point important de l'interprétation de la loi du 17 avril 1919 est désormais fixé. Les cession-

naires doivent toujours demander et obtenir du Tribunal Civil l'homologation nécessaire à la validité de la cession. Cette formalité est nécessaire et suffisante pour transférer sur leur tête les droits et obligations que la loi du 17 avril 1919 accorde et impose à tout sinistré. Ils peuvent à compter de cette date entreprendre tous les travaux de reconstitution mobilière et immobilière qu'ils désirent, les dépenses faites doivent leur être remboursées à condition toutefois qu'ils se soient fait connaître à l'Etat par la signification avant d'en réclamer le paiement sur leur titre de créance.

## CHAPITRE VI

### Les cessions de dommages de guerre et les Coopératives de Reconstruction (1)

Les lois des 17 avril 1919 et 30 avril 1921 spécifiaient que les conditions requises pour la validité des cessions entre particuliers devaient être également satisfaites lorsque les cessions étaient consenties à une société de crédit immobilier, à une coopérative, ou à une société d'habitations à bon marché ayant assumé les charges de la reconstitution de l'immeuble, ou encore à l'une des sociétés ou œuvres de bienfaisance spécialement agréée à cet effet par le Ministre chargé de la reconstitution des Régions libérées.

La loi du 18 juillet 1922 n'a pas reproduit l'ancien texte mais il est évident que les cessions faites aux groupements énumérés sont possibles puisque cette même loi a conservé une disposition existant déjà dans les lois précédentes.

---

(1) Nous devons les renseignements contenus dans ce chapitre à l'obligeance de M. le chanoine Thouvenin, président de l'Union des Coopératives lorraines de reconstruction, auquel nous renouvelons ici nos remerciements.

Cette disposition, qui ne s'expliquerait pas si le principe même de la cession avait été abrogé, est la suivante : « Lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé leurs « droits à une société de crédit immobilier, à une coopé- « rative ou à une société d'habitations à bon marché, « celles-ci peuvent leur consentir les prêts nécessaires à « la reconstitution de l'immeuble sans qu'ils aient ni à « justifier de la possession d'une valeur équivalente au « cinquième du montant du prêt, ni à fournir une garan- « tie hypothécaire, ni à contracter une assurance sur la « vie. »

En vertu de ces textes est-il possible d'admettre pour les Coopératives de Reconstruction le droit d'acquérir des indemnités pour dommages de guerre ? Le mot « Coopérative » se trouve bien dans les textes susvisés et, forts de sa présence, les groupements de coopérateurs pour la reconstruction soutenaient que l'achat d'indemnités pour dommages de guerre était donc chose possible.

Cette interprétation semblait acceptée et plusieurs sociétés coopératives de reconstruction constituées en vertu de la loi du 15 août 1920 avaient demandé à se rendre cessionnaires d'indemnités. Le Ministre des Régions Libérées avait laissé entendre aux Présidents de sociétés de ce genre lors d'une réunion tenue à Nancy en mars 1921, qu'à première vue les cessions faites aux Coopératives de Reconstruction lui apparaissaient comme valables au regard des lois existantes.

Les Coopératives de Reconstruction avaient grand intérêt à l'adoption de ce point de vue. L'achat d'indemnité leur permettraient d'en appliquer le montant à la réparation de certains dommages causés aux biens de leurs adhérents, mais résultant indirectement de la guerre et

pour lesquels il ne pouvait être réclamé aucune indemnité. Les cessions présenteraient également l'avantage de constituer un fonds compensateur des différences qui pouvaient exister entre les coefficients pour des dommages de même nature évalués par diverses Commissions cantonales.

Cependant, après étude de la question par l'Administration Centrale, les cessions aux Coopératives de Reconstruction ne furent pas autorisées et, à la suite d'un vœu émis par l'Assemblée générale de l'Union des Coopératives de Reconstitution de Meurthe-et-Moselle, le Ministre des Régions Libérées répondait par la lettre suivante, le 9 juin 1922 :

« Vous avez bien voulu me communiquer un vœu émis par l'Assemblée générale de l'Union des Coopératives de Reconstruction de Meurthe-et-Moselle et tendant à faire admettre le droit d'achat, par les Coopératives, d'indemnités de dommages de guerre.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il ne me paraît pas possible d'adopter la suggestion que ce vœu contient.

« Il est, en effet, certain que l'intention du législateur du 15 août 1920 a été de faire des Sociétés Coopératives, uniquement des sociétés de gestion, les rapports, les travaux préliminaires et les discussions qui ont précédé le vote ne laissent aucun doute à cet égard. Bien plus, c'est pour faire disparaître la délégation instaurée par le décret du 9 octobre, délégation qui semblait offrir trop de points de ressemblance avec la cession, que le Parlement a voté la loi du 12 juillet 1921, qui consacre explicitement le mandat de gestion et en fixe l'objet et le dispositif.

« Je suis donc amené à reconnaître : 1° que les lois

du 15 août 1920 et du 12 juillet 1921, n'ont conféré aux Coopératives ni la capacité, ni les moyens d'acquérir personnellement, sinon dans les limites assez étroites de l'art. 4 de la loi du 15 août et à condition qu'il s'agisse d'opération ayant pour fin la gestion administrative proprement dite et, 2° qu'en conséquence, les dites lois ne les autorisent pas à accomplir à leur profit, même provisoire, une opération telle que la cession. »

Cette argumentation ne donnant pas satisfaction à l'Union des Coopératives de Reconstruction, celle-ci répondit en basant son point de vue sur les travaux préparatoires des lois des 15 août 1920 et 12 juillet 1921 et notamment sur le rapport n° 265 fait par M. Gouge, au Sénat, le 23 juin 1920, où on peut lire, page 7 : « Une « réglementation trop étroite gênerait l'essor des Coopé- « ratives ; il est impossible de prévoir toutes les difficul- « tés auxquelles elles sont exposées à se heurter dans la « situation exceptionnelle où se trouvent les pays dévas- « tés. Pour répondre aux besoins locaux, il faut une « certaine souplesse et leur liberté ne doit être restreinte « que dans une sage mesure. » Puis, pages 8 et 9 : « Le « but des Coopératives de Reconstruction est de procéder « pour le compte de leurs adhérents à toutes les opéra- « tions qui peuvent être nécessaires en vue de la recons- « truction des immeubles. Le texte indique comme telle « la préparation des dossiers, l'évaluation des indemnités, « etc... Mais cette énumération n'a rien de limitatif. Elle « est seulement énonciative. Les Sociétés Coopératives ont « la faculté d'accomplir toutes autres opérations, con- « nexes ou accessoires, celles de crédit, par exemple, « pourvu qu'elles se trouvent dans les limites de la loi « ou de leurs statuts. »

Et le 20 juillet 1920, au Sénat, M. Gouge ajoutait : « La « Société aura le droit de faire toutes les opérations néces- « saires pour atteindre la fin qu'elle se propose » et, à la même séance, le Ministre ajoutait : « l'agrément aux « Coopératives va leur conférer une personnalité civile « à peu près analogue à celle qu'ont dans notre droit « administratif, les Sociétés reconnues d'utilité publi- « que. »

Les Coopératives de Reconstruction présentèrent des requêtes aux fins d'autorisation de cession. Mais aucune suite favorable ne leur fut réservée, le département ayant nettement spécifié qu'il maintenait son point de vue. Le Ministre adressait, en effet, le 24 juin 1922, au Préfet de Meurthe-et-Moselle, une lettre précisant, dans une argumentation qui nous paraît indiscutable, les raisons du refus opposé :

« Plusieurs requêtes aux fins d'autorisation de cession de droits à indemnité de dommages de guerre ont été présentées au profit de Sociétés Coopératives de Reconstruction.

« Je vous prie d'inviter ces sociétés à ne plus présenter de requêtes de ce genre, qui ne peuvent être légalement autorisées au profit de personnes morales dont les droits sont spéciaux et limités.

« En effet, la loi du 15 août 1920, qui, en fixant le régime des Sociétés Coopératives de Reconstruction, a conféré à celles-ci la personnalité civile, a défini strictement leur action, qui ne s'étend qu'à la préparation des dossiers, à l'estimation des dommages et à l'exécution des travaux de remploi, d'ailleurs pour le compte des adhérents.

« La loi du 12 août 1921, qui complète la précédente,

restreint même le champ d'opération de ces sociétés, qui n'ont qu'un mandat de gestion, aux fins de percevoir et d'administrer les indemnités pour dommages de guerre allouées aux coopérateurs.

« L'article 4 de la loi du 15 août précise, d'ailleurs, les ressources propres des Coopératives de Reconstruction, qui se composent :

« 1° Des versements faits par les associés ;

« 2° Des subventions et avances accordées par l'Etat ;

« 3° Des libéralités, dons ou legs faits à la Société.

« On peut objecter, il est vrai, que le § 2 de l'article 49 de la loi du 17 avril 1919, reproduit à l'article 7 de la loi du 30 avril 1921, prévoit la cession « à une coopérative » mais ce terme, concernant les Coopératives en général, ne comprend pas les Coopératives de Reconstruction, dont la loi a fixé le statut, à l'exclusion du droit d'acquisition.

« Il peut arriver cependant qu'un membre de Société Coopérative de Reconstruction donne mandat expres et spécial à la Société de réaliser un achat de dommages. Dans ce cas, aucune difficulté d'ordre légal ne semble se présenter, la Coopérative restant elle-même étrangère à la propriété du dommage.

« Une communication dans ce sens a été adressée à cet égard à l'autorité judiciaire. »

Ainsi, l'Administration refuse aux Coopératives de Reconstruction le droit d'acquérir des dommages de guerre. Les raisons qu'elle donne nous paraissent des plus justes. Une Coopérative de Reconstruction a un but bien déterminé et unique : reconstruire pour le compte de ses adhérents. Elle exerce un mandat et n'a pas de pouvoirs plus étendus que ceux d'un mandataire habilité à cet effet. Du reste, comment la Coopérative de Reconstruction

ferait-elle le remploi des indemnités acquises ? Si l'on admet qu'une Coopérative puisse acheter des dommages pour son propre compte, elle serait obligée de faire le remploi dans son patrimoine et elle dépasserait ainsi la limite de ses attributions. Elle ne peut faire, d'autre part, ces opérations dans le patrimoine de ses adhérents, car elle remploierait dans le patrimoine d'autrui et le remploi ne serait pas valable.

Cette situation dans laquelle se trouvent désormais les Coopératives ne peut avoir de solution que par la création d'une société civile qui se rendrait acquéreur de dommages de guerre pour son propre compte et qui pourrait remployer dans son patrimoine.

## CHAPITRE VII

### Nature juridique de la cession — Les cessions antérieures à la loi du 17 avril 1919

Parvenu aux termes de cette étude, il convient de la compléter par l'examen des deux questions suivantes : Quel est le caractère juridique de la cession de dommages de guerre, est-il mobilier ou immobilier ? et enfin quel est le régime applicable aux cessions antérieures à la loi du 17 avril 1919 ?

#### Caractère mobilier ou immobilier de la cession

La loi du 17 avril 1919, non plus que les lois subséquentes qui l'ont modifiée, n'ont déterminé la nature juridique du droit à indemnité pour la réparation des dommages de guerre. La solution de la question doit donc être recherchée dans les principes généraux du droit. Le droit à indemnité, créé par la loi du 17 avril 1919, a essentiellement pour objet une somme d'argent à verser

par l'Etat au sinistré. Cette somme d'argent est représentative d'une perte subie et de frais supplémentaires, c'est-à-dire de la valeur 1914 ou actuelle du bien détruit. Il importe peu que le bien détruit soit un bien immobilier ou un bien mobilier ; dans les deux cas, la créance du sinistré est une créance de sommes d'argent. Remarquons, d'autre part, que toutes les fois que la loi a directement investi de droits d'autres personnes que le sinistré lui-même, c'est toujours un droit de créance ayant pour objet une somme d'argent qu'elle a institué. Lorsque le sinistré ne procède pas au remploi et que le fonds commun bénéficie de la part d'indemnité, frais supplémentaires, par application de l'article 7 de la loi du 17 avril 1919, c'est une somme d'argent qui est attribuée. Lorsque le sinistré ne remploie pas, les créanciers privilégiés peuvent, en souscrivant à l'obligation de remploi, être subrogés à leur débiteur : ils sont alors investis du droit de créance tendant à une somme d'argent que leur débiteur néglige d'exercer. Enfin, si les créanciers ne font pas eux-mêmes le remploi à la place de leur débiteur, c'est l'indemnité, c'est-à-dire encore une somme d'argent, qui leur est attribuée suivant leur rang. En un mot, dans toute hypothèse, le titulaire d'un droit à indemnité pour dommages de guerre n'est investi que d'un droit de créance ayant pour objet une somme d'argent.

En cas de cession, il n'en est pas autrement. La cession d'un droit ne peut avoir pour effet de modifier son caractère ; le cessionnaire possède donc après la cession un droit de créance de nature mobilière comme le cédant lui-même. Il n'y a pas lieu, du reste, de distinguer si le montant de l'indemnité est destiné à la reconstitution de

biens mobiliers ou immobiliers. En effet, le caractère d'un droit se détermine à sa naissance et il ne saurait dépendre d'un simple fait non modificatif de son objet. Lorsqu'il s'agit d'une indemnité accordée pour un immeuble détruit, en vue par conséquent d'un remploi immobilier, le remploi n'est qu'une condition mise par la loi au paiement des frais supplémentaires, mais ne modifie pas la nature juridique du droit cédé. Enfin, observons que la nature d'un droit se détermine uniquement par son objet, que par application de ce principe toute créance ayant pour objet une chose mobilière est de nature mobilière, que par suite, le droit à indemnité revêt dans la loi du 17 avril 1919 un caractère mobilier, car cette loi a seulement constitué l'Etat français débiteur de sommes d'argent.

La conclusion de ce qui précède est donc que la cession du droit à indemnité pour dommages de guerre présente le caractère d'une vente mobilière, qu'il s'agisse d'un droit né dans le patrimoine du cédant en remplacement d'un sinistre causé à un bien mobilier ou à un bien immobilier. C'est du reste dans ce sens, et en se basant sur l'argumentation qui vient d'être exposée, que le Tribunal Civil d'Arras rendit un jugement, le 4 mars 1922, estimant nulle et de nul effet la surenchère portée à la suite de l'adjudication, de droits à indemnité pour dommages de guerre afférents à l'ensemble d'une usine de produits chimiques (1).

---

(1) *Bulletin du 6e secteur de l'Offfce de Reconstitution industrielle* du 1er février 1923.

## Le régime des cessions antérieures à la loi du 17 avril 1919

Cette question n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif : indiquons néanmoins la solution administrative qui fut apportée à la suite des objections soulevées par la doctrine concernant la non-rétroactivité de la loi du 17 avril 1919. Les auteurs enseignaient, en effet, que « les cessions faites antérieurement à la promulgation de « la loi demeuraient en dehors de ses dispositions. La loi « ne peut avoir d'effet rétroactif et remettre en question « des accords devenus définitifs » (1), et l'on pouvait lire dans l'ouvrage de M. Bayart (2) : « Ces cessions sont, à « notre sens, valables, la jurisprudence admettant la ces- « sion de droits purement éventuels et la loi du 26 dé- « cembre 1914 ayant d'ailleurs déjà posé le principe de « ce droit qui pouvait donc être considéré comme acquis. « Nous estimons également que ces cessions doivent être « considérées comme affranchies de la nécessité de l'auto- « risation qui ne saurait leur être appliquée rétroactive- « ment. »

L'opinion de ces auteurs n'était pas celle du rapporteur à la Chambre des Députés, M. Desplas, qui indiquait dans son rapport, lors de la discussion de la loi du 17 avril 1919, que les cessions faites avant le vote de la loi devaient être autorisées *à posteriori* par le Tribunal. « Ces « cessions ne sont pas nulles comme étant sans objet », expliquait-il, « car le droit éventuel était dans le patri-

(1) Rolland. — Loi du 17 avril 1919, op. cit , p. 35.
(2) *La Réparation des dommages de guerre*, p 121.

« moine du contractant, mais ce pacte ne vaut qu'en « tant que son exécution est compatible avec les condi- « tions mises à l'octroi de l'indemnité. »

En présence de ces divergences de vues, l'Administration des Régions Libérées fut amenée à donner ses directives sur la question à la suite de lettres du Préfet du Nord au Ministre (6 décembre 1921 et 11 février 1922), dans lesquelles il était demandé si la loi du 17 avril 1919 devait avoir effet rétroactif sur ce point.

Le Ministre répondit par la lettre suivante, du 18 février 1922 (1) :

« Par lettre en date du 11 février, vous me demandez s'il est nécessaire de faire approuver par le Tribunal Civil un contrat de cession de droit à indemnité de dommages de guerre signé avant la promulgation de la loi du 17 avril 1919.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Comité Consultatif des dommages de guerre, qui a examiné la question, a estimé que le principe du droit à indemnité étant acquis pour le sinistré depuis la loi du 26 décembre 1914 et figurant, dès lors, dans son patrimoine, sauf détermination de ses modalités par une loi postérieure, les cessions de droits à indemnité antérieures à la promulgation de la loi du 17 avril 1919 doivent être considérées comme engageant le cédant.

« Mais le droit créé par la loi du 26 décembre 1914 ne l'a été que sous réserve des conditions d'exercice à déterminer par une loi ultérieure. Cette loi est celle du 17 avril 1919, elle règle la procédure des dommages, et comme toute loi de procédure doit avoir un effet rétroactif.

---

(1) *Bulletin départemental du Nord*, n° 32 du 1er mars 1922, p. 645.

« Or, elle subordonne la validité de la cession à l'autorisation judiciaire.

« En conséquence, une cession de droit à indemnité n'est valable que si elle a été soumise à l'examen du Tribunal Civil. »

Ainsi se trouvait fixée la doctrine administrative en la matière. Cette doctrine ne rencontra pas, du reste, d'opposition, et les régularisations de cessions antérieures à la loi du 17 avril 1919 s'opérèrent sans aucune difficulté.

# CONCLUSION

Les lois des 17 avril 1919, 30 avril 1921 et 18 juillet 1922 marquent les trois stades de l'évolution du droit des cessions d'indemnités de dommages de guerre. La préoccupation du législateur d'éviter les spéculations auxquelles les cessions peuvent donner naissance est la cause principale de ces lois successives. Ce désir de sauvegarder, d'une part, les intérêts légitimes des régions dévastées et, d'autre part, ceux du cédant, a-t-il été complètement réalisé ? Il est possible de répondre affirmativement sur le premier terme de la question, encore qu'il y eût avantage à prescrire au cessionnaire le remploi en identique, mais il est plus difficile de prendre la même position sur le deuxième.

Le pouvoir d'appréciation donné au Tribunal Civil, pouvoir qui s'est étendu et précisé par la création de la Commission de département, a eu certainement une influence heureuse. Le but poursuivi : éviter que des cessions n'aboutissent à la ruine économique d'une région par la disparition de son commerce et de son industrie, a été atteint sinon dans le premier état du droit, du moins à la suite de la loi du 30 avril 1921 et surtout de celle du 18 juillet 1922. Mais les droits du cédant sont-ils suffisamment protégés contre la spéculation qui peut animer

le cessionnaire éventuel, désireux de réaliser aux meilleurs prix une heureuse opération. Certes, le cédant, habitué aux opérations commerciales ou industrielles ou rompu aux tractations, évitera d'être la victime d'un acheteur de dommages trop habile. Mais le sinistré confiant et surtout désireux de réaliser immédiatement une créance à terme encore éloigné, se montrera une proie plus facile. Le miroitement d'une petite somme immédiatement payée lui fera oublier qu'il cède une créance d'un montant infiniment plus élevé et l'on aperçoit quel profit peut tirer de cette situation un acheteur adroit et patient. Dira-t-on que le Tribunal pourra refuser l'autorisation demandée ? C'est lui reconnaître un pouvoir qui souvent s'exercera arbitrairement. Si les contractants sont majeurs, s'ils sont d'accord sur la chose et sur le prix, celui-ci serait-il ridiculement bas, il ne devrait jamais y avoir, en principe, lésion et par suite rescision de la vente ou plus exactement, dans l'espèce, refus d'autorisation. En effet, la cession de droit à indemnité est, avons-nous dit, une vente de nature mobilière ; il ne pourrait donc y avoir rescision pour cause de lésion, puisque le Droit civil ne l'admet que pour les ventes immobilières et pour plus des sept douzièmes. Mais le sinistré peut-il être livré à lui même sans plus de protection en matière de cession de droits à indemnité pour dommages de guerre qu'en cas de vente mobilière ? Il y a là une situation qui aurait dû retenir davantage l'attention du législateur de 1919. Le sinistré cédant n'est pas, en général, dans la même situation qu'un vendeur quelconque. On ne peut pas dire qu'il ait son consentement vicié, évidemment non, mais du moins doit-on retenir que les nécessités de l'existence peuvent l'obliger à mobiliser avant l'évaluation, son droit

de créance, alors qu'il en ignore encore le montant définitif. Il nous semble donc que le législateur de 1919 aurait pu prescrire exceptionnellement que, dans ce cas, l'autorisation ne serait pas accordée si le prix de la cession n'était pas fixé dans une proportion à déterminer, par rapport à l'indemnité, perte subie et frais supplémentaires, évalués provisoirement. L'arbitraire du Tribunal eut été ainsi évité et le sinistré garanti contre la spéculation.

Malgré son désir de réglementer soigneusement les cessions, le législateur avait laissé, jusqu'au 18 juillet 1922, une fissure dans le système instauré. Si, avant cette date, les cessions étaient soumises à l'autorisation de justice, les apports en société restaient libres et exempts de toute formalité. On comprend qu'il était ainsi très facile d'éviter la procédure requise pour la validité de la cession en constituant simplement une société dans laquelle on apportait des dommages de guerre, société qu'on liquidait ensuite en attribuant, au gré de chacun, les apports fictifs qui avaient été faits. La loi du 18 juillet 1922 a prescrit que, désormais, les apports de dommages de guerre en société ne jouiraient plus de la liberté. Ils doivent être, ou bien autorisés par le Tribunal Civil ou, si cette formalité n'est pas remplie, représentés par des actions nominatives restant attachées à la souche, inaliénables pendant cinq années.

Il semble donc qu'actuellement, le droit des cessions ait atteint son stade définitif. On a reproché à la loi du 18 juillet 1922 de compliquer davantage les formalités déjà existantes. On doit répondre que cette loi était nécessaire. Prétendre que les quelques semaines de plus que demandent l'accomplissement de ces formalités retardent la reconstitution des régions libérées et nuisent à leur relèvement, c'est faire preuve d'une vue bien courte.

L'œuvre de reconstitution est de longue haleine, il faut activer le plus possible son développement, mais il faut en même temps la conduire dans les voies droites et régulières .Les sacrifices de toutes sortes que s'imposent la nation ne doivent pas avoir pour résultat de consacrer des situations nées de la spéculation et du manque de surveillance. S'il faut aller vite, il faut aussi aller prudemment. Les cessions d'indemnités de dommages de guerre peuvent avoir des résultats trop graves pour que le législateur ne leur impose pas certaines règles utiles et nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt national.

Vu par le Professeur délégué :
Nancy, le 16 mars 1923,
A. Chrétien.

Vu : le Doyen de la Faculté de Droit.
Nancy, le 20 mars 1923,
F. Gény.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 27 mars 1923.
*Le Recteur de l'Académie,*
Ch. Adam,
*Membre de l'Institut.*

## NOTE

Le Gouvernement vient d'incorporer dans le texte du prochain état de budget des dépenses recouvrables des dispositions relatives aux cessions de dommages de guerre. Ce texte nous est parvenu trop tard pour être examiné dans le corps de l'étude qui était déjà à l'impression. Nous avons cependant tenu à le signaler.

L'exposé des motifs démontre la nécessité d'imposer des mesures plus rigoureuses pour l'autorisation des opérations relatives à la transmission d'indemnités. Le projet est extensif en ce qu'il s'applique à toutes les cessions, même à titre gratuit, sauf une exception. Il est restrictif, par contre, sur les conditions de remploi.

« Les fusions et apports en société, ainsi que les cessions à « titre gratuit entre personnes non parentes, dissimulent fré- « quemment de véritables cessions à titre onéreux. Il a donc « paru nécessaire au Gouvernement, pour éviter que les mesu- « res prises en matière de cessions ne fussent tournées par les « intéressés et notamment par des intermédiaires plus ou « moins scrupuleux, de les soumettre à l'autorisation du Tri- « bunal Civil, suivant la procédure instituée pour les cessions « par la loi du 18 juillet 1922.

« L'article 12 a pour but de mettre fin aux cessions, fusions « et apports en société injustifiés, qui ont causé un si grand « tort aux sinistrés. Les cessions, stipulées avec réserve des « fonds immobiliers aux cédants, se présentent pour les ces- « sionnaires comme de simples opérations de trésorerie, des- « tinées à leur procurer à bon compte les capitaux nécessaires « à la réalisation de leurs entreprises particulières. A côté de « ces cessions de pure spéculation, qui n'auraient jamais dû « être autorisées par la loi, il en est d'autres qui présentent « un réel intérêt économique et sont, d'ailleurs, pratiquées le « plus souvent avec une scrupuleuse honnêteté. Tel est le cas « lorsque la cession d'indemnité ou de droit est consécutive « ou accessoire à la vente de l'immeuble endommagé ou dé- « truit et intervient en faveur de l'acquéreur pour lui permet-

« tre de reconstituer sur place et en identique comme l'eût fait « le sinistré lui-même. La disposition qui vous est soumise « ne met aucun obstacle à ces cessions et proscrit les autres.

« Le deuxième paragraphe de cet article stipule l'interdic- « tion de certaines délégations à titre onéreux. Il y a lieu, « en effet, de bien différencier la cession et la délégation. La « cession est l'achat de la créance qui passe avec tous ses « avantages, ses charges et ses obligations sur la tête du ces- « sionnaire. La délégation, au contraire, se présente dans la « réalité comme un mandat ferme ou éventuel, donné au béné- « ficiaire par le déléguant — qui reste tenu personnellement, « s'il y a lieu, au remploi — de toucher tout ou partie de la « créance déléguée, en l'acquit d'une dette née ou en garantie « d'une dette à naître.

« Les délégations, si elles sont consenties soit en payement « ou en garantie de payement de fournitures ou de travaux « en vue du remploi des indemnités déléguées, soit en rem- « boursement d'avance ou de garantie d'ouverture de crédit « ayant le même objet, n'ont pas un caractère spéculatif, mais « présentent, bien au contraire, un intérêt économique incon- « testable. Il a donc semblé nécessaire de laisser au sinistré la « faculté de les consentir, sous réserve de l'approbation du « Tribunal Civil.

« Enfin, les opérations de partage ou de licitation qui, régies « par l'article 883 du Code civil, ne présentent pas le caractère « translatif de propriété, restent, comme par le passé, en « dehors de toute réglementation.

« Les articles 11 et 12 du projet sont ainsi conçus :

« Art. 11. — Les fusions et apports en société d'indemnité « ou de droit à indemnité de dommages de guerre, ainsi que « les cessions à titre gratuit autres que celles entre parents au « degré successible, seront soumis à l'autorisation du Tribunal « Civil, suivant la procédure instituée à l'article 2 de la loi « du 18 juillet 1922.

« Les dispositions antérieures, contraires au présent article, « sont abrogées.

« Art. 12. — Les cessions, sous quelque forme que ce soit, « fusions et apports en société, ne pourront être autorisés par

« le Tribunal civil que sous la condition que les indemnités « cédées, apportées ou fusionnées, soient remployées dans la « commune du lieu du dommage et en biens ayant la même « destination que les biens détruits ou endommagés.

« De même, aucune délégation ne pourra être autorisée, à « moins qu'elle ne soit consentie en payement ou en garantie « de payement de fournitures ou de travaux en vue de la « reconstitution ou qu'elle ne soit destinée à rembourser des « avances ou à garantir des ouvertures de crédit ayant le « même objet. »

Ce projet, qui prescrit notamment le remploi en identique par le cessionnaire, a reçu un accueil défavorable parmi les sinistrés. Des vœux ont été émis, spécialement dans le département de la Meuse, concluant au rejet du texte proposé et réclamant une législation libérable.

A notre point de vue, il est regrettable qu'une disposition de cette importance soit incorporée dans le budget et ne fasse pas l'objet d'un texte spécial précédé d'une discussion sérieuse et complète.

D'autre part, la loi du 18 juillet 1922 est à peine entrée en application que déjà on songe à la modifier. Il y a vraiment, dans la législation des dommages de guerre, beaucoup trop de heurts et d'à-coups, préjudiciables aux intérêts en cause.

# APPENDICE

Nous avons réuni ici un certain nombre de décisions, circulaires, réponses ministérielles, intéressant les difficultés soulevées en matière de cessions de dommages. Ces décisions, que nous n'avons pas incorporées dans le corps de l'étude pour ne pas alourdir le commentaire, sont classées par ordre alphabétique. La liste est loin d'être complète, mais il nous a paru qu'il n'était pas possible, dans cette brochure, de comprendre la matière d'un véritable répertoire. Nous n'avons cité que quelques exemples en dehors des décisions déjà rapportées dans le texte même.

COMMUNES. — (Acquisition de droits à indemnité pour dommages de guerre par les départements, les communes et les établissements publics.)

Des demandes en autorisation de cession de droits à indemnité de dommages de guerre en faveur de certaines communes sont fréquemment présentées aux Tribunaux civils, par application des dispositions de l'article 49 de la loi du 17 avril 1919, modifié par l'article 7 de la loi du 30 avril 1921 ; il importe de préciser les conditions dans lesquelles ces demandes de cessions doivent être présentées pour être accueillies.

Tout d'abord, le Conseil municipal sera appelé à délibérer ; il devra, dans sa délibération, indiquer avec précision :

1° Les motifs pour lesquels l'acquisition desdits droits lui paraît favorable aux intérêts de la commune ;

2° L'affectation qu'il entend donner au montant des frais supplémentaires qui seront alloués à la commune ;

3° Les ressources qu'il entend affecter au payement du prix d'acquisition des droits à indemnité et, le cas échéant, le payement des dépenses supplémentaires incombant à la commune pour réalisation des travaux envisagés.

Cette délibération devra vous être transmise : vous l'adresserez à M. le Ministre des Régions Libérées, accompagnée de votre avis.

Mais nous croyons vous faire connaître dans quelles conditions il sera possible d'autoriser la commune aux fins de sa demande.

Les indemnités ne pourront être affectées à la reconstruction des édifices civils et cultuels détruits ou endommagés que dans le cas où l'indemnité prévue par l'article 12 ne serait pas suffisante, c'est-à-dire lorsqu'il sera nécessaire de construire un édifice ayant une importance plus grande que l'immeuble détruit ; dans ce cas, le Conseil municipal — à condition de justifier la nécessité d'un édifice plus important — pourra employer les frais supplémentaires au payement de la dépense excédant le montant de l'indemnité allouée en vertu dudit article et jusqu'à concurrence de la dépense totale. Vous préciserez, dans un rapport spécial qui sera joint à la requête, les justifications de l'agrandissement prévu.

Les travaux à entreprendre devront être exclusivement des travaux d'intérêt communal ; dès lors, pour qu'il soit possible de se rendre compte si ces travaux sont susceptibles de bénéficier du montant des frais supplémentaires, c'est-à-dire s'ils rentrent dans la catégorie de ceux qui sont visés à la loi du 17 avril 1919 pour faire l'objet d'un remploi ou d'un réinvestissement, il sera indispensable de joindre au dossier un projet sommaire suffisamment étudié pour qu'on puisse se rendre compte de la nature et de l'importance des dits travaux ; en outre, ce projet devra être accompagné des avis des services compétents exigés pour les travaux de même espèce (par exemple s'il s'agit de travaux d'adduction d'eau, avis des conseils sanitaires et d'hygiène, etc.).

Vous mettrez les conseils municipaux en garde contre les opérations hasardeuses que l'appât des frais supplémentaires les exposerait à tenter bien qu'elles dépassent le cadre des travaux nécessaires.

Enfin, en ce qui concerne les voies et moyens, vous fournirez toutes justifications utiles pour établir que les ressources sont assurées ; à défaut d'excédents budgétaires, la commune pourra contracter des emprunts dont la durée ne saurait excéder le délai de paiement de l'indemnité allouée ; dans aucun cas elle ne pourra être autorisée à affecter au paiement de l'acquisition l'indemnité d'un autre dommage.

Lorsque les ressources devront être créées par décret, vous produirez les pièces exigées en pareille matière.

Le dossier vous sera ensuite retourné, soit pour approbation de la délibération, soit accompagné des observations auxquelles le projet pourrait donner lieu.

Lorsque l'approbation aura été donnée, il appartiendra aux parties intéressées, communes et cédant, de solliciter l'autorisation du Tribunal Civil dans les mêmes conditions que les particuliers (art. 7 de la loi du 30 avril 1921) ; mais le tribunal ne statuera que si la demande de la commune est appuyée de la délibération municipale régulièrement approuvée, des instructions en ce sens ont été adressées par M. le Garde des Sceaux. L'autorisation, si elle était donnée, ne pourrait avoir d'effet à l'égard de la commune que lorsque celle-ci aurait été régulièrement habilitée par l'autorité tutrice à contracter avec le cédant.

Lorsque la cession aura été autorisée par le tribunal, le mandat de paiement sera établi par le maire et appuyé des pièces justificatives exigées en matière d'acquisition immobilière. Il conviendra notamment de subordonner l'acquisition des indemnités à la purge des hypothèques, sans quoi les droits des créanciers du propriétaire cédant seraient reportés par l'effet de la loi sur l'immeuble rebâti par la collectivité cessionnaire.

Le comptable ouvrira dans ses écritures un compte hors budget qui sera intitulé « Reconstitution des immeubles sinistrés ». Ce compte sera crédité :

1° Du premier acompte de 25 % de la perte subie (valeur 1914) ;

2° Des autres acomptes subséquents versés en remboursement des dépenses de remploi déjà acquittées ;

Et débité des paiements faits aux entrepreneurs.

Le compte dont il s'agit ne pourra, en aucun cas, présenter de solde en quelque sens que ce soit.

Enfin, nous croyons devoir appeler d'une manière toute particulière votre attention sur l'intérêt qui s'attache à ce que le montant des frais supplémentaires ne soit sous aucun prétexte détourné de sa destination ; vous voudrez bien faire exercer, à cet effet, un contrôle tout particulier par vos services sur les budgets municipaux ; les dits frais sont en effet grevés d'une affectation spéciale ; ils devront donc, tant qu'ils ne seront pas employés, être inscrits avec mention formelle de cette affectation ; les receveurs municipaux sont invités, d'autre part, à ne payer que les mandats afférents aux travaux de reconstitution ou de réinvestissement pour l'exécution desquels ils ont été établis (Circulaire du Ministre des Régions libérées n° 1120 du 27 avril 1922).

Délégation. — La délégation visée à l'article 49 correspond à un transport de créances en garantie ou nantissement et les solutions appliquées à la cession proprement dite du droit à indemnité sont applicables à cette cession en garantie (*Bulletin des Régions libérées*, 3e année, n° 28, page 242).

Départements (Voir Communes).

Donation (Droits d'enregistrement). — Les textes d'exception sont d'interprétation stricte par suite, et du moment où le premier alinéa de l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 n'exonère du droit d'enregistrement que les cessions à titre onéreux du droit à indemnité pour dommages de guerre, il n'est pas possible d'étendre le texte au cas non prévu des cessions à titre gratuit (*Journal Officiel*, 15 mai 1921).

Donation (avec charges, autorisation du tribunal nécessaire). — L'article 49 de la loi du 17 avril 1919 modifié par la loi du 18 juillet 1922 soumet à l'autorisation motivée du Tribunal Civil toute cession de dommages de guerre faite de gré à gré et à titre onéreux. Il apparaît donc pratiquement et pour éviter

toute difficulté que toute cession qui n'est pas consentie à titre absolument gratuit, et tel est le cas de la donation faite soit par le contrat de mariage, soit par acte de donation ordinaire, moyennant une rente viagère, reste assujettie à l'autorisation de justice (*Journal Officiel* du 25 octobre 1922).

Enregistrement (Loi du 17 avril 1919. — Application de l'article 49, premier alinéa. — Cession. — Exemption de droits. — Vente d'immeubles sinistrés. — Part du prix bénéficiant de l'exemption).

*Demande.* — L'exonération du droit d'enregistrement dans les ventes d'immeubles porte-t-elle sur l'indemnité de perte subie, c'est-à-dire valeur 1914, ou sur l'indemnité pour perte subie et frais supplémentaires, c'est-à-dire valeur actuelle ?

*Réponse.* — Dans le cas de vente d'un immeuble endommagé par fait de guerre, le droit de mutation à titre onéreux est dû sur le prix stipulé qui représente la valeur de l'immeuble au jour de la transmission. Mais si le droit à indemnité pour dommages de guerre est cédé en même temps à l'acquéreur, cette cession est exonérée du droit de mutation en vertu de l'article 49 de la loi du 17 avril 1919, sans qu'il y ait à distinguer entre la perte subie et les frais supplémentaires, sous la double condition toutefois qu'elle ait été autorisée par le Tribunal Civil et qu'elle fasse l'objet d'un prix distinct du prix de l'immeuble (loi du 22 frimaire an VII, article 9). Finances (*Bulletin du 6e Secteur de l'Office de Reconstitution Industrielle* du 1er décembre 1921).

Enregistrement (Dispense des droits de timbre et d'enregistrement en cas de cession). — L'article 49 de la loi du 17 avril 1919 ne vise que les actes constatant la cession ou la délégation. Les dispositions fiscales étant de droit étroit, l'Administration de l'Enregistrement estime que les formalités postérieures à l'acte de cession ou de délégation ne peuvent bénéficier de la dispense portée à l'article 49 (*Journal Officiel*, mars 1920, page 289). Débats Sénat (*Bulletin des Régions libérées*, 1er juin 1920).

Etablissements publics (Voir Communes).

Expropriation par les villes (Cession de l'indemnité). — L'expropriation par la ville étant régie par la loi du 3 mai 1841 modifiée, la cession de l'indemnité d'expropriation est entièrement libre, dans les conditions fixées par le droit commun.

L'expropriation ne peut porter que sur l'immeuble endommagé tel qu'il est actuellement et non sur l'indemnité de dommages de guerre. Celle-ci peut faire l'objet d'une cession à la commune dans les conditions fixées par la loi du 18 juillet 1922 (*Journal Officiel* du 21 novembre 1922).

Imputation de sommes dues par un cessionnaire a l'Etat.

*Demande.* — Les cessionnaires de dommages sont-ils admis à faire imputation de sommes dues par eux à l'Etat à concurrence de celles payées par eux à leur cédant ?

*Réponse.* — Conformément aux dispositions prévues au paragraphe 11 de la circulaire n° 629 du 30 novembre 1920 (*J. O.* du 4 décembre 1920), les cessionnaires ou délégataires possédant la qualité d'attributaires au sens de l'article 43 de la loi du 17 avril 1919 ont le droit au même titre que le sinistré lui-même de réclamer le bénéfice de l'article 46, § 9 de la loi précitée (*Journal Officiel* du 25 mars 1921 ; *Bulletin du 6e Secteur de l'Office de Reconstitution Industrielle* du 1er mai 1921).

Indivision (Cession de droit à indemnité quand ce droit est compris dans une indivision). — On rappelle que l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre permet de céder le droit à indemnité avec autorisation motivée du Tribunal Civil, donnée en chambre du Conseil, après avis du ministère public, que, si ce droit à indemnité est compris dans une indivision et si les co-propriétaires indivis sont en désaccord, il y a lieu de procéder par voie d'assignation pour parvenir à la licitation des immeubles et demande : 1° si le tribunal est fondé à faire disjoindre la demande d'autorisation de cession des dommages afférents à ces immeubles et exiger à cet effet une requête collective ; 2° dans le cas de l'affirmative, quelle est la procédure à employer étant donné que la procé-

dure par voie de requête est impossible par suite du refus des co-propriétaires de donner leur consentement.

*Réponse.* — En matière d'indivision, l'article 10, § 1 de la loi du 17 avril 1919 modifie les dispositions du droit commun : notamment la majorité des co-propriétaires peut imposer le remploi à la minorité en même temps que la prorogation de l'indivision. Il appartient aux intéressés de se pourvoir, par les moyens légaux, s'ils le jugent à propos, contre les décisions rendues en vertu de cet article qu'ils jugeraient préjudiciables à leurs droits (*Journal Officiel* du 4 avril 1921 ; *Bulletin du 6e Secteur de l'Office de Reconstitution Industrielle* du 1er mai 1921).

Intérêts (Paiement au cessionnaire des intérêts alloués par l'Etat).

*Demande.* — La question a été posée de savoir si le cessionnaire du droit à indemnité pour dommages de guerre a droit, en l'absence de stipulation à ce sujet dans l'acte de cession, au paiement des intérêts alloués par l'Etat au titre des dites indemnités.

*Réponse.* — En matière de cession, les intérêts de la créance sont payés au cessionnaire à moins que l'acte de cession ne contienne une réserve à ce sujet.

On doit considérer, en effet, que la cession du droit à indemnité comporte la cession de la créance totale du sinistré contre l'Etat, principal et intérêts.

Dans ces conditions, les cédants qui voudraient se réserver le droit aux intérêts devront prendre soin de le spécifier dans l'acte de cession (*Bulletin des Régions libérées* du 22 octobre 1921 ; *Bulletin du 6e Secteur de l'Office de Reconstitution Industrielle* du 1er novembre 1921).

Pouvoirs du tribunal. — Attendu que l'insertion prescrite par la loi du 30 avril 1921 a parue au *J. O.* du , que la requête est présentée depuis le... ;

Qu'à ce jour, M. le Procureur de la République n'a apporté aucun argument sérieux pour justifier sa demande de remise, ni son avis défavorable ;

Attendu qu'il est inadmissible que le tribunal, se trouvant

saisi d'une question litigieuse voit, sans justification légitime, sa décision plus longtemps suspendue, qu'il y a donc lieu de passer outre à la demande de remise ;

Attendu que l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 donne au tribunal mission de vérifier si le sinistré ne se trouve pas lésé par la cession et s'il n'est pas victime des entreprises de spéculateurs sans scrupule qui, abusant de ses besoins d'argent ou de son ignorance de ses droits, essaient de lui imposer un marché léonin ;

Attendu que tel semble bien être le cas dans l'espèce actuelle ;

Attendu en effet que le prix stipulé au projet de cession intervenue entre les consorts F. L., cédants, à L. T., cessionnaires, est fixé à 25.000 francs alors que la parte subie est estimée 44.785 francs (Tribunal Civil d'Hazebrouck, 4 mars 1922) (*Revue des Dommages de Guerre*, n° 516).

(Nous avons indiqué au cours de l'étude qui précède qu'il est regrettable que le tribunal ne puisse pas apprécier le montant de la cession en ayant une base que lui aurait donnée la loi elle-même.

Pouvoirs du tribunal :

Attendu que nulle part, dans la loi du 17 avril 1919, il n'est spécifié que le sinistré ayant droit à une indemnité pour dommages de guerre sera obligé, en cas de cession, de céder son fonds en même temps que son droit aux dommages, sous peine de se voir considéré comme ne remployant pas ;

Les conclusions du Procureur de la République contraires au texte de l'article 5, § 8 aboutiraient à obliger le sinistré ou son cessionnaire à remployer sur place et en identique alors que la loi les autorise, l'un comme l'autre, à remployer dans un rayon de 50 km. et facultativement en immeubles de même destination que l'immeuble détruit ou d'une destination industrielle, commerciale ou agricole ;

Attendu que si MM. X... ont trouvé un cessionnaire qui leur consente un prix supérieur à la valeur 1914, c'est que le libre jeu de l'offre et de la demande s'est exercé avantageusement à leur profit ;

Attendu que l'Etat n'a aucun contrôle à exercer sur l'importance de la somme qu'il plaît au cessionnaire de faire sortir de son patrimoine pour être par lui versée au cédant, comme prix de son droit aux indemnités pour dommages de guerre à exercer contre l'Etat ;

Attendu enfin que les attributions du tribunal qui ont été strictement fixées par l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 doivent se borner d'après la circulaire même de M. le Garde des Sceaux en date du 31 mai 1920, à veiller à la sauvegarde des intérêts privés du sinistré en protégeant celui-ci contre les entreprises des spéculateurs qui lui imposeraient des marchés léonins (Tribunal Civil d'Hazebrouck, 7 avril 1922) (*Revue des Dommages de Guerre*, n° 574).

Remploi (Remploi de l'indemnité fait par un cessionnaire de dommages immobiliers). — L'atributaire d'un dommage immobilier qui désire remployer en matière agricole à moins de 50 km. peut, dans la même exploitation, faire emploi de dommages mobiliers dont il serait cessionnaire, étant donné que le remploi de ce dernier dommage serait aussi à effectuer à moins de 50 km. sous la réserve, d'une part, que l'intéressé effectue des opérations rendant exigible le paiement par acomptes de l'indemnité de la nature envisagée et, d'autre part, que le jugement autorisant la cession ne contienne en ce qui concerne le remploi aucune restriction relativement à l'exercice des droits du cédant (*Journal Officiel* du 28 juin 1922).

Remploi sur le terrain d'autrui. — La loi du 18 juillet 1922 a déterminé les conditions dans lesquelles pouvait se faire les cessions, fusions et apports d'indemnités.

Il m'a été signalé que certains sinistrés cherchent à se dérober aux prescriptions de ladite loi, en faisant, sous leur nom, un remploi qui doit, en définitive, profiter à des cessionnaires occultes.

L'Administration avant le devoir de déjouer ces manœuvres, dans la mesure où elle est armée pour le faire, je vous prie de vouloir bien, dans vos opérations de contrôle du remploi, tenir compte des observations suivantes :

1° La reconstruction d'immeubles bâtis ne peut se faire, en principe, que sur un terrain qui est la propriété du constructeur ;

2° Pour qu'un sinistré conserve la propriété des travaux qu'il fait sur un terrain appartenant à un tiers, il faut que la propriété de la reconstruction lui soit réservée formellement par une convention intervenue entre le propriétaire du terrain et le constructeur et que cette convention soit opposable au tiers. Il faut donc qu'elle soit inscrite à la Conservation des Hypothèques ; le plus souvent cette convention consistera dans un bail de plus de 18 ans, soumis à la transcription par la loi elle-même. Seuls, les travaux effectués depuis le moment où la convention serait transcrite pourraient être admis comme remploi, ceux effectués avant cette transcription appartiendraient, au regard des tiers, au propriétaire du fonds par droit d'accession.

M. le Ministre des Régions libérées exige en outre que dans le cas de construction sur le terrain d'un tiers, le propriétaire du terrain renonce expressément au droit qu'il tient de l'article 555 du Code Civil, de faire remettre le terrain dans son état primitif, en faisant démolir la construction. Cette renonciation devra donc être mentionnée dans la convention dont il vient d'être parlé (Circulaire du 1er mars 1923 du Préfet de Meurthe-et-Moselle au chef du 6e Secteur de l'Office de Reconstitution Industrielle).

Transport en garantie. — Rien dans la loi ne s'oppose à ce que le sinistré emprunte à un tiers une somme déterminée en donnant en garantie le montant de son indemnité éventuelle de dommages de guerre. Toutefois, si ce transport en garantie s'effectue par voie de délégation, l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 exige que la délégation soit autorisée par le Tribunal Civil en chambre du Conseil (*Journal Officiel* du 7 juillet 1920).

# BIBLIOGRAPHIE

P. Bayart. — *La Réparation des Dommages de guerre.*
Laférière. — *Traité de la Juridiction administrative.*
L. Rolland. — La loi du 17 avril 1919 (*Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'Etranger,* avril, mai, juin 1918).
R. Roman. — *Répertoire général des Dommages de guerre.*
— *Revue des Dommages de guerre.*
— *Code pratique des Dommages de guerre.*

Voir également pour les textes rapportés dans le corps de l'ouvrage et aux références indiquées :

*Bulletin des Régions libérées* (B. R. L.), années 1919, 1920, 1921, 1922, 1923.
*Bulletin du 6e Secteur de l'Office de Reconstitution Industrielle,* années 1919, 1920, 1921, 1922, 1923.
*Journal Officiel de la République Française.*

# TABLE DES MATIÈRES


Pages

Introduction ..... 5

Chapitre I. — Les conditions de vote des articles de la loi du 17 avril 1919 réglementant les cessions de dommages de guerre..... 10

Chapitre II. — Les premiers textes réglementant les cessions de dommages de guerre. — La loi du 17 avril 1919 ..... 17

Chapitre III. — Les projets de réforme de la loi du 17 avril 1919 en ce qui concerne les cessions de dommages de guerre. — La loi du 30 avril 1921.... 57

Chapitre IV. — Les projets de réforme postérieurs à la loi du 30 avril 1921. — Le vote de la loi du 18 juillet 1922. — Son commentaire. — Son application.. 70

Chapitre V. — Les cessions de dommages de guerre et les opérations de remploi..... 95

Chapitre VI. — Les cessions de dommages de guerre et les coopératives de reconstruction..... 106

Chapitre VII. — La nature juridique de la cession de dommages de guerre. — Les cessions antérieures à la loi du 17 avril 1919..... 113

Conclusion ..... 119

Appendice ..... 126

Bibliographie ..... 137

IMPRIMERIE M. COLIN, 11, RUE DES QUATRE-ÉGLISES